

Auf dem Weg zu Global Zero? Die neue amerikanische Nuklearpolitik zwischen Anspruch und Wirklichkeit

Fey, Marco; Franceschini, Giorgio; Müller, Harald; Schmidt, Hans-Joachim

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Fey, M., Franceschini, G., Müller, H., & Schmidt, H.-J. (2010). *Auf dem Weg zu Global Zero? Die neue amerikanische Nuklearpolitik zwischen Anspruch und Wirklichkeit*. (HSFK-Report, 4/2010). Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-292431>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

HSFK-Report Nr. 4/2010

Auf dem Weg zu Global Zero?

Die neue amerikanische Nuklearpolitik zwischen
Anspruch und Wirklichkeit

Marco Fey/Giorgio Franceschini
Harald Müller/Hans-Joachim Schmidt

© Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Adresse:

HSFK · Baseler Straße 27–31 · 60329 Frankfurt am Main

Telefon: +49(0)69 95 91 04–0 · Fax: +49(0)69 55 84 81

E-Mail: fey@hsfk.de · franceschini@hsfk.de · mueller@hsfk.de · schmidth@hsfk.de

Internet: www.hsfk.de

ISBN: 978-3-942532-00-6

Euro 6,–

Zusammenfassung

Barack Obama hat in einer aufsehenerregenden Prager Rede vom 5. April 2009 die USA auf das Ziel einer kernwaffenfreien Welt (*Global Zero*) eingeschworen und dabei seinem Land eine Vorreiterrolle für diese Vision zugeschrieben. Damit vollzog er einen Paradigmenwechsel gegenüber seinem Vorgänger George W. Bush, welcher die Einsatzszenarien nuklearer Waffen ausweiten wollte und ihre Konventionalisierung vorantrieb. Nach Obamas Ankündigung wuchs die Spannung, in welchem Umfang er in der Lage sein würde, erste Schritte seiner Vision in die Tat umzusetzen. Die Verzögerungen bei den neuen START(NSTART)-Verhandlungen und bei der Verabschiedung der neuen Nuclear Posture Review (NPR) – beide sollten eigentlich schon im Dezember 2009 vorliegen – weisen auf das Ausmaß der außen- und innenpolitischen Herausforderungen hin, denen sich der amerikanische Präsident bei der Umsetzung seines ehrgeizigen Zieles stellen muss.

Einen Monat vor der Überprüfungskonferenz des nuklearen Nichtverbreitungsvertrags (NVV) setzte die neue US-Regierung zunächst mit der Veröffentlichung der Nuclear Posture Review am 6. April und nur zwei Tage später mit der Unterzeichnung des NSTART in Prag ein deutliches Zeichen für die nukleare Abrüstung. Diesen beiden Ereignissen folgte nur wenige Tage später die Ankündigung, die USA und Russland hätten nun auch alle ausstehenden Fragen für die bereits im Jahre 2000 beschlossene Beseitigung von 68 Tonnen Waffenplutonium endlich gelöst. Anfang Mai, kurz vor Beginn der Überprüfungskonferenz, legten die USA zudem als erste Atommacht der Welt Daten über die zahlenmäßige Entwicklung ihrer Nuklearsprengköpfe von 1962 bis zum Jahre 2009 und Zahlen über ihre Demontage ab 1994 vor und schufen damit eine bisher nicht bekannte Transparenz für ihr Atomarsenal.

Der vorliegende Report prüft die Frage, ob die neue Nukleardoktrin der USA, NSTART, das Plutoniumabkommen und die einseitige Transparenzmaßnahme nun tatsächlich einen Paradigmenwechsel in der amerikanischen Politik eingeleitet haben, oder ob den oben angeführten Abkommen und Maßnahmen mehr eine Placebofunktion zukommt.

Die neue Nuclear Posture Review mindert die Rolle nuklearer Waffen gleich mehrfach: Einmal wird die Garantie bekräftigt, dass die Nichtkernwaffenstaaten, die dem NVV angehören und seine Verpflichtungen achten, weder die Drohung noch den Einsatz nuklearer Waffen fürchten müssen. Zweitens sollen die Drohung mit und der Einsatz von biologischen und chemischen Waffen künftig nur noch mit konventionellen Mitteln abgeschreckt werden. Drittens werden neue militärische Missionen für nukleare Waffen und die Entwicklung neuer Sprengköpfe ausdrücklich abgelehnt. Jedoch halten die USA auch weiterhin am nuklearen Ersteinsatz und der Vornestationierung von substrategischen Atomwaffen in Europa fest, binden letzteres aber zugleich an die Entscheidung der westlichen Allianzpartner. Immerhin wollen die USA in künftigen Gesprächen mit Russland die substrategischen Atomwaffen vermindern und bieten als Verhandlungsmasse ihr größeres Potenzial an Reservesprengköpfen an. Die zukünftige Reduzierung dieser Reserve kann bei gleichzeitiger Modernisierung des Atomwaffenkomplexes leichter erfolgen,

denn eine modernere Infrastruktur braucht kein großes Reservearsenal. Aus Sicht der USA eröffnen sich weitere nukleare Abrüstungspotenziale durch die verstärkte Aufrüstung im Bereich der Raketenabwehr sowie im Aufbau regionaler und globaler konventioneller strategischer Angriffspotenziale, d.h. den Um- und Aufbau konventioneller Fähigkeiten. Darüber soll aber – nach Maßgaben der NPR – mit Russland und China ein neuer strategischer Dialog geführt werden.

Der neue START-Vertrag zwischen den USA und Russland bringt zwar mit seinen Obergrenzen von 1.550 Sprengköpfen gegenüber dem Vorgängervertrag SORT (1.700-2.200 Sprengköpfe) nur geringe Reduzierungen der strategischen Atomwaffenpotenziale. Aber er bietet nach dem Auslaufen von START I Ende 2009 ein belastbares Instrument der strategischen Rüstungskontrolle, das die Transparenz und Verifikation erhält und die weitere Vertrauensbildung zwischen USA und Russland fördert. Die Fortsetzung der nuklearen Abrüstung ist ohne diese beiden zentralen Elemente nicht möglich. Ein weiterer Fortschritt ist die in der Präambel des Vertrags festgeschriebene Anerkennung des Zusammenhangs zwischen offensiven und defensiven (Raketenabwehr) strategischen Systemen und die kritische Rolle konventioneller Waffensysteme strategischer Reichweite für die nukleare Abrüstung. Im europäischen Kontext haben die USA und die NATO im Bereich der regionalen Raketenabwehr Russland schon die Kooperation angeboten, um russische Sicherheitsbedenken aufzugreifen. Die künftige potenzielle Beschränkung dieser konventionellen Potenziale wird ein zentrales Element in der inneramerikanischen Debatte um die Ratifikation von NSTART sein, weil die konservativen Kräfte dort jede Begrenzung der Raketenabwehr und der neuen weitreichenden zielgenauen konventionellen Angriffsfähigkeiten ablehnen.

Das Plutonium-Abkommen zur Beseitigung von Waffenplutonium ist ebenfalls für die Fortsetzung nuklearer Abrüstung von herausragender Bedeutung. Denn damit werden erstmals Methoden erprobt, wie Tonnen von waffengrädigem Plutonium dauerhaft beseitigt werden können. Das Abkommen bereitet damit die praktische Umsetzung für die noch anstehende konkrete Abrüstung von Atomsprengköpfen und ihrem Nuklearmaterial vor. Die neue amerikanische Transparenz bei Atomwaffen ist ein weiterer wichtiger Schritt, denn diese Offenheit ist ebenfalls eine notwendige Bedingung, um in die Abrüstung von Nuklearsprengköpfen einzusteigen.

Die konservativen Kritiker von Obama sind gespalten. Einerseits will eine gewichtige Minderheit die nukleare Abschreckung aus Überzeugungsgründen nicht aufgeben und lehnt die Bemühungen Obamas für *Global Zero* vehement ab. Gleichzeitig wächst aber bei gemäßigten Konservativen die Besorgnis, dass Terroristen eines Tages in den Besitz solcher Waffen gelangen könnten und steigert mithin die Bereitschaft, auf atomare Waffen künftig zu verzichten. Dieser Verzicht darf die Sicherheit der USA aber keinesfalls verschlechtern und soll daher durch neue konventionelle Fähigkeiten ausgeglichen werden. Entscheidend für die Fortsetzung der neuen amerikanischen Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik wird sein, ob Obama diese zweite Gruppe für seinen neuen außenpolitischen Ansatz dauerhaft gewinnt.

Liberalen Kritiker sind hingegen von den ersten Schritten Obamas zu *Global Zero* enttäuscht. Sie erwarteten nach seiner Prager Rede entschiedenere Signale für die atomare

Abrüstung: Die USA haben auf den nuklearen Ersteinsatz nicht verzichtet, ihre mit NSTART geplanten Reduzierungsmaßnahmen fallen eher bescheiden aus, der Alarmzustand der Nuklearraketen bleibt vorerst unangetastet. Doch diese verständliche Kritik erkennt die Rahmenbedingungen, unter denen Obama seinen Paradigmenwechsel in der Nuklearpolitik gegen eine starke konservative Minderheit im eigenen Land durchsetzen muss. Der neuen US-Regierung geht es zunächst um eine Konsolidierung der nuklearen Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik, in der sie soweit wie möglich auch die republikanischen Konservativen einbinden möchte, um von dieser solideren Grundlage aus weitere Abrüstungsschritte zu planen. Sie zielt dazu auf eine Spaltung der Konservativen ab und greift zu diesem Zweck auch einen Teil deren Forderungen auf: die Modernisierung des Nuklearwaffenkomplexes, die Fortsetzung der Raketenabwehr unter Obamas neuen Effizienzkriterien und die Ersetzung von Nuklearwaffen durch neue konventionelle Fähigkeiten.

Obama hat vorsichtige und mit Bedacht erste ernsthafte Schritte zur Verwirklichung seiner Vision von *Global Zero* unternommen. Diese Schritte sind nicht ohne Risiken. Aufgrund der hohen Schulden der USA nach der Wirtschafts- und Finanzkrise sind die Spielräume für eine neue konventionelle Aufrüstungsrunde gering und damit kann der Präsident Teile seiner konservativen Unterstützer verlieren. Aus diesem Grund hat er es bisher vermieden, sich öffentlich für konventionelle Rüstungskontrolle und Abrüstung einzusetzen. Gleichzeitig verringert aber der unregelmäßige Aufbau neuer konventioneller Fähigkeiten die Erfolgchancen von *Global Zero*, denn nukleare Abrüstung und konventionelle Dominanz passen nicht zusammen.

Der Erfolg von Obamas Abrüstungsvisionen hängt zuvorderst vom Kräfteverhältnis zwischen Demokraten und Republikanern im Senat ab. Der Ratifikationsprozess von NSTART, der spätestens bis Anfang 2011 abgeschlossen werden soll, ist dabei der Vor- und Testlauf für weitere Abkommen: Für 2011 ist die Inkraftsetzung des Umfassenden Teststoppvertrags (CTBT) als weiterer Meilenstein für *Global Zero* geplant.

Obamas Abrüstungsagenda braucht Fortschritte bei der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa (Ratifikation des überarbeiteten adaptierten KSE-Vertrags) und die militärische Kooperation bei der Raketenabwehr mit Russland. Erst auf dieser Grundlage lässt sich dann die nuklearstrategische Rüstungskontrolle auch unter Einbeziehung der substrategischen Atomwaffen fortsetzen.

Sämtliche Fortschritte auf dem langen Weg zur nuklearen Null werden aber voraussichtlich unter ähnlich schwierigen Bedingungen erarbeitet werden müssen, wie dies bei NSTART und bei der neuen NPR der Fall war. Es wird der Obama-Regierung weiterhin großes Geschick abverlangen, innenpolitischen Kritikern entgegenzukommen und gleichzeitig außenpolitisch jene Zweifel zu zerstreuen, die Kampagne zur nuklearen Abrüstung wolle lediglich die amerikanische Dominanz untermauern.

Inhalt

1.	Einleitung	1
2.	Die Nuclear Posture Review 2010	2
2.1	Die neue Rolle amerikanischer Kernwaffen in der NPR 2010	4
2.2	Modernisierung von Kernwaffen?	8
2.3	Raketenabwehr: Probleme und Chancen	11
2.4	Zukunft der erweiterten Abschreckung: Folgen für substrategische Kernwaffen	13
3.	Der neue START (NSTART)	15
3.1	Vergleich NSTART mit START I und SORT	16
3.2	Umwidmung nuklearstrategischer Systeme	18
3.3	Verifikation von NSTART	19
3.4	Ratifikationschancen in den USA	21
3.5	Nächste Schritte?	24
4.	Die Transparenzoffensive und der Plutoniumvertrag	25
4.1	Die amerikanische Transparenzoffensive	26
4.2	Fortschritte bei der Plutoniumbeseitigung	27
5.	Fazit – Nukleare Abrüstung: Ist das Glas halb voll oder halb leer?	30
	Literatur	34
	Abkürzungsverzeichnis	37

1. Einleitung¹

Das Frühjahr 2010 brachte der Weltöffentlichkeit eine in dieser Konzentration beispiellose Folge von Großereignissen im Feld der nuklearen Abrüstung und Nichtverbreitung: Zuerst veröffentlichte die amerikanische Regierung die lang erwartete „Nuclear Posture Review“ (NPR), die die Grundsätze der Nukleardoktrin der Supermacht darlegte (US DoD 2010c). Dann unterzeichneten die Präsidenten Obama und Medwedew das erste amerikanisch-russische nukleare Abrüstungsabkommen seit 2002, das unter dem Begriff „New START“ (NSTART) bekannt wurde (US DoS 2010a). Weiterhin fand in der amerikanischen Hauptstadt ein „Nukleargipfel“ mit mehr als 40 Staats- und Regierungschefs statt, der das gemeinsame Ziel der vollständigen nuklearen Abrüstung bekräftigte und eine Reihe von Maßnahmen gegen die Weiterverbreitung von Kernwaffen, besonders aber gegen den nuklearen Terrorismus vereinbarte. Am Rande schlossen die USA und Russland ein Abkommen, das endlich die letzten Implementierungsprobleme für den schon im Jahre 2000 ausgehandelten Vertrag zur Beseitigung von je 34 t Waffenplutonium regelte (US DoS 2010b). Schließlich veröffentlichten die USA Anfang Mai kurz vor der Überprüfungskonferenz des nuklearen Nichtverbreitungsvertrags (NVV) als erste Atommacht überhaupt erstmals Daten über ihre Atomwaffenbestände von 1962 bis 2009 und über ihre Demontage ab 1994 (US DoD 2010d).

Der Kontrast zur Regierung von George W. Bush könnte kaum größer sein. Zwar hatte Bush in seinem ersten Wahlkampf die Ansicht vertreten, dass Kernwaffen in der amerikanischen Strategie weniger wichtig seien und folgerichtig reduziert werden sollten. Er hat diese Einsicht aber auf zweifelhafte Weise umgesetzt. Bush ließ sich lediglich von Wladimir Putin zum SORT-Vertrag² überreden, der durch das Fehlen von Verifikation und sonstigen vertrauensbildenden Maßnahmen von vielen Beobachtern eher als eine Parodie der Rüstungskontrolle gesehen wurde und weniger als ein ernst zu nehmendes Instrument bilateralen Spannungsabbaus.

Die Bush-Regierung mochte zwar bereit sein, die Zusammensetzung und Größe des amerikanischen Nukleararsenals den veränderten strategischen Bedürfnissen anzupassen, mit nuklearer Abrüstung hatte sie jedoch wenig im Sinn. Diese Abneigung demonstrierte sie auch unmissverständlich auf der Überprüfungskonferenz des NVV von 2005, auf der sie sich sogar weigerte, die fünf Jahre zuvor beschlossenen konkreten Abrüstungsschritte, einschließlich des Inkrafttretens des Teststoppvertrages, als politisch bindend anzuerkennen (Müller 2005).

Präsident Obama hingegen hatte sich bereits im Wahlkampf deutlich zum Ziel einer kernwaffenfreien Welt bekannt. In seiner Rede in Prag am 5. April 2009 erhob er diese Vision zum Ziel amerikanischer Außenpolitik. Als er im September desselben Jahres dem VN-Sicherheitsratsgipfel in New York vorsah, gelang es ihm, die Staatsführer der fünf

1 Für hilfreiche Kommentare und Anmerkungen bedanken wir uns bei Sascha Knöpfel, Annette Schaper, Annabel Schmitz und Iris Wurm.

2 Der Strategic Offensive Reduction Treaty (SORT) ist auch als Moskauer Vertrag bekannt.

offiziellen Kernwaffenmächte sowie Indiens auf dieses Ziel zu verpflichten: Alle stimmten sie der einschlägigen EntschlieÙung des Rates zu. Aber Worte sind eine Sache, Taten eine andere. Zwar darf man die Macht der Worte in der Politik nicht verkennen, jedoch geht es gerade im Feld der Nuklearpolitik eben auch um eine höchst gefährliche Materie. Mit bloßen Versprechungen lassen sich die zahlreichen, durch die Bush-Politik frustrierten und erbosten, Nichtkernwaffenstaaten nicht mehr abspeisen. Sie verlangen konkrete Beweise, dass sich die Politik auch tatsächlich ändert.

Über Nacht geht das nicht. Nukleare Abrüstung ist eine langwierige und diffizile Angelegenheit. Das gilt zum einen für die technische Seite des Abrüstungsprozesses (Schaper 2009) sowie zum anderen für die zahlreichen noch offenen rechtlichen und politischen Fragen (Müller 2009), die eine Welt ohne Kernwaffen mit sich bringt. Hier müssen die Vereinigten Staaten Führungsstärke zeigen und demonstrieren, dass es ihnen ernst ist, dass man sich auf dieses Ziel ohne Sicherheitsverluste zubewegen kann und dass die USA als mächtigster Staat der Welt auch zu den Konzessionen bereit sind, die andere dazu veranlassen können, sich diesem Prozess anzuschließen.

Die abrüstungs- und nichtverbreitungspolitischen Schritte im Frühjahr 2010 stellen ein erstes Tableau von „Taten“ zur Besichtigung bereit. Dieser Report untersucht die Ereignisse unter der Fragestellung, ob die Nuclear Posture Review der USA, die mit Russland abgeschlossenen Verträge zur Verminderung der strategischen Streitkräfte und zur Entsorgung von Waffenplutonium sowie die einseitige Offenlegung der amerikanischen Atomwaffenbestände und ihrer Demontage zum Ziel der kernwaffenfreien Welt passen, ob also den großen Worten auch die richtigen Taten gefolgt sind.

2. Die Nuclear Posture Review 2010

Die Nuclear Posture Review ist eine vom Kongress mandatierte umfassende Überprüfung von Rolle und Zielen der amerikanischen Nuklearwaffen und hat meist eine Gültigkeit von fünf bis zehn Jahren. Sie wird – unter Aufsicht des Weißen Hauses – vom US-Verteidigungsministerium in Konsultation mit dem Außen- und dem Energieministerium erarbeitet und nach Fertigstellung dem Kongress – wenn nötig mit klassifizierten Teilen – vorgelegt.

Die Nuclear Posture Review vom Frühjahr 2010 ergibt insgesamt ein ambivalentes Bild. Auf der Habenseite stehen das klare Bekenntnis der US-Regierung zum Ziel einer kernwaffenfreien Welt und das erklärte Interesse Washingtons, die Zahl seiner Kernwaffen zu reduzieren. Die amerikanischen Ambitionen im Bereich der Raketenabwehr (Ballistic Missile Defense, BMD) und der konventionellen Offensivoptionen, die im Dokument breiten Raum einnehmen, schlagen hingegen negativ zu Buche.

Die NPR präzisiert die negativen Sicherheitsgarantien³ für Nichtkernwaffenstaaten und begrenzt die Einsatzszenarien amerikanischer Kernwaffen. Eine militärische Rolle für die in Europa stationierten taktischen Nuklearwaffen sieht die Doktrin nicht mehr vor, damit werden diese Systeme grundsätzlich zur Disposition gestellt. Durch den Hinweis auf ihre politische und symbolische Rolle innerhalb der NATO wird ihr Verbleib den Entscheidungsgremien des Bündnisses überlassen, ein einseitiger Abzug ohne Einverständnis der Europäer allerdings verworfen. Schließlich wird in der NPR angedeutet, in Zukunft zu einer Doktrin des Nichtersteinsatzes (*No First Use, NFU*) überzugehen, wenn sich die Abrüstung positiv entwickelt und die Rahmenbedingungen es zulassen.

Zu diesen Rahmenbedingungen gehört dabei in erster Linie die Kooperation mit Russland und China. Dass die Doktrin die Sicherheitsbedürfnisse dieser beiden möglichen Rivalen in den Blick nimmt und deren Besorgnisse über die amerikanische Raketenabwehr und die weitreichenden konventionellen Offensivoptionen erkennt, sind wichtige Voraussetzungen für einen zukünftigen strategischen Dialog zwischen Washington, Moskau und Beijing.

Die amerikanischen Ambitionen im Bereich der Raketenabwehr und der konventionellen Offensivfähigkeiten müssen dennoch auf der Sollseite der Nuklearstrategie verbucht werden, denn die Einsicht in die Bedenken Russlands und Chinas hat keine Folgen für die in der NPR propagierte Verteidigungs- und Rüstungskontrollpolitik. So hält Washington unbeirrt an beiden Waffenoptionen fest und zieht etwaige Beschränkungen nicht einmal in Betracht. Überdies erklärt die Nuclear Posture Review die konventionelle Überlegenheit der USA zur Voraussetzung nuklearer Abrüstung, ohne zu bedenken, wie das auf all jene Staaten wirkt, welche die USA als Risiko oder gar Bedrohung sehen. Schließlich berücksichtigt auch die „Hedging“-Politik das Sicherheitsdilemma anderer nicht: Das Festhalten an schnellen Aufwuchskapazitäten für die strategischen Nuklearwaffen konfrontiert die Planer in Moskau und Beijing, besonders im Zusammenspiel mit der Raketenabwehr, mit schwerwiegenden Unberechenbarkeiten. Dadurch könnten die Grenzen der nuklearen Abrüstung schnell erreicht werden.

Damit ist die grundlegende Schwäche der amerikanischen Position angesprochen; die in der NPR anvisierte Sicherheitspolitik ist für die anderen Großmächte nicht hinreichend berechenbar. Der amerikanische Wissenschaftler John Steinbruner hat indes in einer der klügsten Abhandlungen über das Sicherheitsdilemma die Notwendigkeit transparenter und berechenbarer Sicherheitspolitik in den Mittelpunkt der Beziehungen zwischen den Großmächten gestellt: Die eigene Verteidigungspolitik solle möglichst eindeutig dokumentieren, dass man nicht auf Überlegenheits- und Angriffsoptionen aus sei (Steinbruner 2000). Dieser Gedanke findet sich in der Doktrin nur auf rhetorischer Ebene – man erklärt Russland und China, wie sehr man guten Willens sei – er wird jedoch in der Verteidigungs- und Rüstungskontrollpolitik nicht operativ. Damit stellt sich für Moskau

3 Bei einer negativen Sicherheitsgarantie versichern Kernwaffenstaaten all jenen Ländern, die keine Atomwaffen besitzen, sie nicht mit Kernwaffen zu bedrohen oder anzugreifen. Die positive Sicherheitsgarantie auch „erweiterte Abschreckung“ genannt, beinhaltet, dass Nuklearwaffenstaaten auch mit ihren Kernwaffen die Sicherheit nichtnuklearer Länder garantieren.

und Beijing die Frage, wie vertrauenswürdig die amerikanischen Zusicherungen im Lichte des tatsächlichen Rüstungsverhaltens sind.

2.1 Die neue Rolle amerikanischer Kernwaffen in der NPR 2010

Die Vorgeschichte: die NPR von 2002 unter George W. Bush

Die Bush-Regierung legte dem Kongress fünf Monate nach den Anschlägen vom 11. September die Nuclear Posture Review 2002 vor. Diese zeichnete sich durch einen klaren unilateralen Ansatz aus. Nicht nur drückte die Regierung darin ihre Geringschätzung für bi- und multilaterale Rüstungskontrolle aus,⁴ sondern liebäugelte auch – trotz der Unterzeichnung des umfassenden Teststoppvertrages von 1996 – mit der Entwicklung neuer taktischer Sprengköpfe (Ferguson 2002). Die NPR 2002 veränderte auch zentrale Begrifflichkeiten der vorhergehenden Doktrinen; so bezeichnete der Begriff der Triade nicht mehr die land-, luft- und seegestützten Nuklearsysteme, sondern nun das Zusammenspiel von nuklearen und konventionellen Offensivkapazitäten, der Raketenabwehr sowie einer effektiven Verteidigungsinfrastruktur. Dementsprechend änderte sich das Aufgabenspektrum der Nuklearstreitkräfte: Es umfasste neben der „klassischen“ Abschreckung Russlands und anderer Atommächte auch die Abschreckung und Eindämmung einer Reihe von „Schurkenstaaten“. Zusätzlich gerieten nichtstaatliche Akteure und ihre Unterstützungsnetzwerke immer stärker in den Fokus amerikanischer Nuklearplanungen (US DoD 2002; Müller/Sohnius 2006: 21). Zu diesem Zweck wurde die Rolle der amerikanischen Kernwaffen nochmals ausgedehnt. Damit unterlief die Doktrin allerdings die negativen Sicherheitsgarantien, welche die USA den nichtnuklearen Mitgliedstaaten im Zuge der unbegrenzten Verlängerung des NVV 1995 gegeben hatten.

Die NPR von 2010 unter Obama

Im April 2010 legte Verteidigungsminister Robert Gates dem Kongress die insgesamt dritte NPR seit dem Ende des Kalten Krieges vor. Dieses Dokument war ein hart erkämpfter Kompromiss zwischen den verschiedenen Fraktionen des politischen Spektrums in Washington, insbesondere der Fraktion um US-Vizepräsident Joe Biden und jener des Verteidigungsministers. Während Biden die Rolle amerikanischer Atomwaffen in der Verteidigungsdoktrin drastisch zurückfahren wollte, um mehr Raum für die Abrüstung zu gewinnen, strebte Gates danach, die Rolle der Nuklearwaffen zumindest beizubehalten, um die Perspektive für eine neue Sprengkopfentwicklung nicht aus den Augen zu verlieren. Keiner von beiden setzte sich durch: Weder bekam Gates einen neuen Atomsprengkopf noch Biden einen Verzicht auf den nuklearen Ersteinsatz. Damit hat Obama ein zentrales Zwischenziel auf dem Weg zur Globalen Null (Daalder/Lodal 2008) – die *No First Use*-Deklaration – vorerst nicht erreicht und muss sich damit begnügen, dass *NFU* in der neuen NPR vorerst nur als Fernziel aufscheint (US DoD 2010c: ix).

4 So wurden in der NPR 2002 sowohl der ABM (Anti Ballistic Missile)-Vertrag als auch der Umfassende Teststoppvertrag (Comprehensive Test Ban Treaty, CTBT) als hinderlich erachtet und Artikel 6 des NVV, der die Atommächte zur nuklearen Abrüstung verpflichtet, nicht einmal erwähnt.

Die unmittelbaren Ziele, welche die neue NPR 2010 anvisiert, finden sich in den folgenden fünf Forderungen (US DoD 2010c: iii):

- Bekämpfung der nuklearen Weiterverbreitung und des Nuklearterrorismus,
- Reduzierung der Rolle von amerikanischen Nuklearwaffen in der nationalen Sicherheitsstrategie,
- Erhalt der strategischen Abschreckung und Stabilität,
- Stärkung der regionalen Abschreckung und der Garantie für US-Alliierte und Partner, und
- Beibehalt eines sicheren und effektiven Nuklearwaffenarsenals.

Washingtons Engagement gegen die nukleare Weiterverbreitung und gegen die Gefahren des Nuklearterrorismus ist kein genuin neues Ziel amerikanischer Sicherheitspolitik; neu sind allerdings die Zentralität dieser Bedrohung sowie die Gesamtstrategie ihrer Bekämpfung. Bush nutzte die neuen Bedrohungen noch als Instrument, um damit die globale amerikanische militärische Überlegenheit auszubauen. Obamas Doktrin hingegen verfolgt ihre Ziele unter dem Verzicht auf – zumindest nukleare – Dominanz. Während Bush die Rolle der Nuklearwaffen auch auf die Bekämpfung der nuklearen Proliferation und des nuklearen Terrorismus ausweitete, sieht die Obama-Doktrin zumindest gegen den internationalen Terrorismus keinen Nuklearwaffeneinsatz mehr vor.

Die Rolle der Nuklearwaffen in der US-Sicherheitspolitik wird weiter vermindert. So soll ein Angriff eines Nichtkernwaffenstaates mit biologischen und chemischen Waffen künftig nicht mehr mit Nuklearwaffen, sondern nur noch mit einem überwältigenden konventionellen Gegenschlag vergolten werden (US DoD 2010c: viii). Allerdings bleibt bei dieser Selbstbeschränkung ein Hintertürchen für den Fall offen, dass es im Bereich biologischer Waffen zu sprunghaftigen Veränderungen kommt: Sollte diese Bedrohung eine neue Qualität bekommen, dann behalten sich die Vereinigten Staaten das Recht auf nukleare Vergeltung vor (US DoD 2010c: viii). Für die existierenden B- und C-Waffenbedrohungen hingegen verzichten die USA auf ihre bisherige kalkulierte Zweideutigkeit und schließen die nukleare Vergeltung aus. Explizit ausgenommen von dieser Selbstbeschränkung sind Atomkräfte und NVV-Regelbrecher. Sollte ein Mitglied dieser beiden Akteursgruppen einen konventionellen, chemischen oder biologischen Angriff auf die USA, ihre Alliierten oder Partner⁵ verüben, so behält sich Washington eine nukleare Antwort vor. Implizit wird damit am nuklearen Ersteinsatz festgehalten, der allerdings nur mehr eine begrenzte Anzahl von Staaten – Atomkräfte und NVV-Regelbrecher – betrifft. Die USA betonen dabei ausdrücklich, dass sich somit ihre Bereitschaft zum Einsatz solcher Waffen in keiner Weise erhöht hat und der Nuklearwaffeneinsatz grundsätzlich nur in „extreme circumstances to defend the vital interests of the U.S. or its allies or partners“ (US DoD 2010c: viii-ix) erwogen werde.

5 Der Begriff „Partner“ ist nebulös, weil die USA eigentlich nur Staaten militärisch unterstützen dürfen, mit denen ein vom US-Kongress ratifizierte Beistandsabkommen besteht (vgl. Carnegie Endowment for International Peace 2010).

Die neue US-Regierung betont in der NPR nachdrücklich ihre Verpflichtung zu nuklearer Abrüstung nach Artikel 6 des NVV und bekennt sich zu bi- und multilateraler nuklearer Rüstungskontrolle. Sie bekräftigt den Willen zu einer schnellen Ratifizierung und Implementierung des NSTART sowie zu weitergehenden Verhandlungen. Neben der Wiederaufnahme der multilateralen Verhandlungen über einen verifizierbaren Produktionsstopp für spaltbares Material für Waffenzwecke (Fissile Material Cut-off Treaty, FMCT) wird zudem die Ratifikation des Umfassenden Teststoppvertrages (Comprehensive Test Ban Treaty, CTBT) angestrebt (US DOD 2010c: 12f). Das Dokument betont zudem die Bedeutung der Internationalen Atomenergiebehörde (IAEO) für den Kampf gegen Proliferation und Nuklearterrorismus und ist bereit, sowohl ihr reguläres Budget als auch die eigenen außeretatmäßigen Zuwendungen zu erhöhen (US DoD 2010c: 9f). Obama will außerdem keine Entwicklung neuer Sprengköpfe und keine neuen Aufgaben für Atomwaffen. Die von der Bush-Regierung geforderten *mini nukes* und nuklearen *bunker buster* sind damit genauso vom Tisch wie das besonders von den drei amerikanischen Nuklearwaffenlaboren und republikanischen Senatoren geforderte neue Design des Reliable Replacement Warhead (RRW).⁶

Weitere Möglichkeiten, die Rolle amerikanischer Nuklearwaffen zu reduzieren, werden in der Um- und Aufrüstung konventioneller Fähigkeiten gesehen. Alle Kategorien der nuklearstrategischen Träger (Bomber, landgestützte und U-Boot-gestützte Interkontinentalraketen) sollen zu diesem Zweck künftig für konventionelle Aufgaben umgerüstet werden können. Der Verzicht auf den nuklearen Ersteinsatz und auf die erweiterte nukleare Abschreckung wird damit an den Ausbau der regionalen Raketenabwehr und der Entwicklung neuer konventioneller Fähigkeiten gebunden.

Bis zur Verfügbarkeit dieser neuen Waffenoptionen soll allerdings die erweiterte Abschreckung, mit denen die USA rund 30 Staaten weltweit unter ihren nuklearen Schutz stellen, gestärkt werden. Das ist vor dem Hintergrund des Strebens neuer Staaten (Nordkorea, Iran) nach Atomwaffen zu sehen, zumal in diesem Kontext die Ausdehnung der erweiterten Abschreckung auf 40 und mehr Staaten diskutiert wird. Dazu wollen die USA auch weiterhin aus Gründen der Bündniskohäsion an der Vornestationierung von substrategischen Atomwaffen in Europa und ihrer Modernisierung festhalten (US DoD 2010c: xiii). Ausdrücklich soll dies aber mit den Bündnispartnern beraten und diese an jeder Entscheidung beteiligt werden. Dabei wären die USA auch zum Abzug dieser Waffen bereit, wenn die Allianzpartner dies wünschen. Ihre künftige Reduzierung ist im Rahmen nuklearer Folgeverhandlungen vorgesehen, wobei die USA ihr größeres Potenzial an Reservesprengköpfen mit dem größeren russischen Arsenal an substrategischen Atomwaffen verrechnen wollen.

6 RRW war ein vorgeschlagenes neues Sprengkopfdesign, das keine neuen militärischen Fähigkeiten mit sich bringen, aber seinen Befürwortern zufolge zuverlässiger, unfallsicherer und leichter herzustellen und zu warten sein sollte. 2008 hat der Kongress die Gelder für das Programm verweigert und die Staatssekretärin für Rüstungskontrolle, Ellen Tauscher, machte bereits zwei Monate vor Erscheinen der NPR die Haltung der Obama-Regierung unmissverständlich klar: „RRW is dead and it is not coming back“, siehe www.america.gov/st/texttrans-english/2010/February/20100218140643xjsnommis4.973567e-02.html (5.6.2010).

Neben der Gefahr der Proliferation und des Nuklearterrorismus geht es der NPR um ein stabiles Abschreckungsverhältnis zwischen den Atommächten, die zunehmend als Kooperationspartner und weniger als potenzielle Gegner betrachtet werden. Nukleare Abrüstung soll keine neuen destabilisierenden Asymmetrien zwischen ihnen schaffen, die in Krisensituationen das Losschlagen einer Seite begünstigen. Die Stabilisierung der Abschreckung verbessert die Kommunikation zwischen den Atommächten und die Chancen der Kooperation vor allem im Hinblick auf die Nonproliferation und die Bekämpfung des internationalen Terrorismus. NSTART ist dafür ein zentrales Mittel. An der strategischen Triade von schweren Bombern, Interkontinentalraketen (Intercontinental Ballistic Missile, ICBM) und U-Boot-gestützten Raketen (Submarine Launched Ballistic Missile, SLBM) soll aus Gründen der Sicherheit und Stabilität auch künftig festgehalten werden. Die schweren Bomber sind wegen ihrer Sichtbarkeit vorläufig noch ein wichtiges Mittel für das Krisenmanagement. Die USA sichern zudem zu, die für einen Erstschatz besonders geeigneten 450 Minuteman-ICBMs künftig statt mit drei nur noch mit einem Sprengkopf auszurüsten. Das erhöht die strategische Stabilität. Das Ziel der Erhaltung von strategischer Abschreckung und Stabilität ist auch zentral, um die Ratifizierung von NSTART im US-Kongress zu sichern. Die weitere Absenkung des Alarmzustands (von ICBM und SLBM) und des Bereitschaftsgrads der nuklearen Streitkräfte, zum Beispiel durch räumliche Trennung von Sprengkopf und Trägersystem zur Erhöhung der strategischen Stabilität wird dabei von der US-Regierung vorerst abgelehnt (US DoD 2010c: 25f). Für die Zukunft knüpft sie diese Option an eine Verbesserung der Kommando- und Führungsstrukturen sowie das Ergebnis einer Prüfung der mobilen Dislozierung von ICBMs.

Auch wenn Obama das Aufgabenspektrum der Kernwaffen im Unterschied zu Bush vermindert, gibt es – neben der Beibehaltung der strategischen Triade – weitere Kontinuitäten. Wie schon in der Vorgängerdoktrin betont die aktuelle NPR etwa die Wichtigkeit nicht-nuklearer Potenziale, vor allem die der konventionellen globalen Angriffsfähigkeit (*long-range strike*). Auch Raketenabwehr wird nach wie vor als essentiell für die Eindämmung so genannter „Problemstaaten“ betrachtet (US DoD 2010c: 33). Schließlich verweisen beide Doktrinen auf die Notwendigkeit, den Nuklearkomplex zu modernisieren und finanziell besserzustellen.

Die neue NPR geht vielen Abrüstungsbefürwortern nicht weit genug. Sie hatten sich mutigere Schritte erhofft, etwa den völligen Verzicht auf den Ersteinsatz, die Verschrottung aller ICBMs und eine niedrigere Einsatzbereitschaft der strategischen Kernwaffen. Konservative Kritiker hingegen sehen die USA im Lichte dieser Nukleardoktrin bereits auf dem Weg zur nuklearen Parität und langfristig sogar zur Unterlegenheit gegenüber Russland bzw. einer Koalition anderer Nuklearmächte.⁷ Die Nuclear Posture Review 2010 stellt in der Tat in vielerlei Hinsicht einen Kompromiss dar und musste die Ansichten verschiedener Flügel innerhalb der Regierung, aber auch zwischen Regierung und Kongress in Einklang bringen.

7 Ob die USA allerdings heute über eine nukleare Vorrangstellung gegenüber den anderen Atommächten verfügen, ist unter Experten umstritten. Siehe den Austausch von Flory, Payne, Podvig, Arbatov, Lieber und Press in der *Foreign Affairs* in der Ausgabe September/Oktober 2006, 149-157.

2.2 Modernisierung von Kernwaffen?

Neben der Einengung der Aufgaben des US-Nukleararsenals bildet die Modernisierungsfrage eine der interessantesten Neuigkeiten der Nuclear Posture Review. Hier wird die Aussage Obamas präzisiert, die der Präsident während seiner berühmten Prager Abrüstungsrede am 5. April 2009 machte und die einige Beobachter irritierte (Mello 2010): Sein Land wolle auf dem langen Weg zu *Global Zero* auf ein sicheres und zuverlässiges Nukleararsenal nicht verzichten und werde daher für den Erhalt des Nuklearwaffenkomplexes hinreichende Mittel zur Verfügung stellen.

Diese Mittel wurden von der Regierung für das Haushaltsjahr 2011 in einer beachtlichen Höhe angesetzt: So soll die National Nuclear Security Administration (NNSA) nach der bereits bewilligten Budgeterhöhung für das Fiscal Year 2010 für das FY 2011 noch einmal einen 13,4-prozentigen Zuwachs auf insgesamt 11,2 Mrd. USD erhalten.⁸ Wird der Kongress die Mittel für FY2011 bewilligen, so können sich allein die Los Alamos National Laboratories auf ein Budgetwachstum von 22 Prozent gegenüber dem Vorjahr freuen, der höchsten Erhöhung seit dem Manhattan Projekt, während des Zweiten Weltkrieges. Die NPR erklärt diese Finanzspritzen mit der Notwendigkeit einer umfassenden Modernisierung des Nuklearwaffenkomplexes: Der Modernisierungsbedarf erstreckt sich dabei auf die alternden Sprengköpfe und auf die teilweise veraltete Infrastruktur des Kernwaffenkomplexes sowie auf das dazugehörige Humankapital. An allen drei Fronten besteht Handlungsbedarf, um die Sicherheit und Zuverlässigkeit des amerikanischen Arsenals über die nächsten Jahrzehnte sicherzustellen.

Sprengköpfe

In der Sprengkopffrage verfolgt die NPR einen konservativen Ansatz, der mit der allgemeinen Rücknahme der Rolle der Atomwaffen in Einklang steht: Für die wenigen Einsatzszenarien amerikanischer Kernwaffen reichen die existierenden Sprengköpfe vollkommen aus, für alle weiteren Bedrohungen werden zunehmend konventionelle Fähigkeiten bevorzugt. Im Fokus des Strategiepapiers steht daher die Erhaltung der bereits existierenden Sprengkopftypen.

Die Konservierung dieser Sprengköpfe ist keine triviale Aufgabe, denn die meisten amerikanischen Kernwaffen haben ihre ursprünglich angesetzte Lebenszeit bereits überschritten (US DoD 2010c: 37).⁹ Dies bedeutet aber nicht, dass sie damit automatisch funktionsuntauglich geworden wären, sondern lediglich, dass durch alternde Komponenten das Risiko gewisser Leistungseinbußen (Yieldverschiebungen, suboptimale oder versehentliche Zündungen etc.) steigen. Um diese Alterungsdefekte zu beheben, laufen seit etwa einem Jahrzehnt in den amerikanischen Waffenlaboren so genannte *Life Extension*

8 US NNSA 2010: 1.

9 Die nominelle Lebenszeit einer Kernwaffe wurde bis zum Teststoppvertrag auf etwa zwanzig Jahre festgesetzt. Spätestens nach Ablauf dieses „Haltbarkeitsdatum“ wurde ein Sprengkopf in der Regel durch eine (zuvor ausgiebig getestete) Neuentwicklung ersetzt. Heute liegt das Durchschnittsalter des amerikanischen Arsenals bei weit über zwanzig Jahren.

Programs (LEP), die durch Reparieren, Warten oder Ersetzen kritischer Waffenkomponenten die Lebensdauer amerikanischer Sprengköpfe kontinuierlich erhöhen. Die NPR erhebt nun diese LEP zur zentralen Aufgabe des Sprengkopf-Managements und mahnt dabei den konservativsten Ansatz zur Lebensdauerverlängerung an. Wenn möglich solle eine bereits existierende Komponente gewartet und generalüberholt werden (*refurbishment*). Sollte dies aus praktischen Gründen nicht möglich sein, solle auf ein bereits getestetes Modul einer anderen Kernwaffe zurückgegriffen werden (*re-use*). Nur wenn weder *refurbishment* noch *re-use* möglich sind, solle man dazu übergehen, eine Ersatzkomponente (*replacement*) zu entwickeln und einzubauen (US DoD 2010c: 39).¹⁰

Die politisch heikle Entscheidung eines *replacement* muss vom Präsidenten und vom Kongress bestätigt werden und wird nicht allein den Waffenlaboren überlassen. Dennoch werden sich mit fortschreitender Zeit die amerikanischen Sprengköpfe durch das sukzessive Ersetzen kritischer Komponenten unweigerlich mehr und mehr von ihren Originaldesigns entfernen. Es ist den Autoren der NPR aber wichtig, dass diese Maßnahmen stets im Geiste des Testmoratoriums und einer rigorosen *change control discipline* erfolgen müssen. So soll der Verdacht zerstreut werden, im Schatten der LEP laufe ein schleichen-des Modernisierungsprogramm, das langfristig dem amerikanischen Arsenal neue militärische Fähigkeiten verleihe.

Die NPR betont explizit, dass im Rahmen der LEP die modernisierten Sprengköpfe keine neuen militärischen Fähigkeiten erhalten sollen (US DoD 2010c: xiv) und kein neuer Sprengkopf entwickelt werden darf. Dennoch überzeugt das nicht alle Modernisierungskritiker: Sie verweisen darauf, dass aufgrund der unscharfen Definition der Begriffe „Modernisierung“ und „neuer Sprengkopf“ sowie der begrenzten Gültigkeit der NPR eine Rückkehr zum RRW oder anderen neuen Sprengkopfkonzepthen nicht auszuschließen sei (Butt 2010, Kristensen 2010).

Infrastruktur und Humankapital

Die NPR beklagt den graduellen Verfall der Infrastruktur des Nuklearwaffenkomplexes sowie die nachlassende Arbeitsmoral seiner Angestellten. Beides steht im Bezug zueinander und kann nur durch substantielle Investitionen aufgefangen werden. Dabei wird es einerseits darum gehen, einige veraltete Anlagen des Nuklearkomplexes mit moderneren, kostengünstigeren und umweltschonenderen Modulen zu ersetzen und andererseits eine Forschungsoffensive zu starten, um sicher zu stellen, dass weiterhin hoch motivierte und exzellente Wissenschaftler den Weg zu den Waffenlaboren in New Mexiko (Los Alamos und Sandia-NM) und Kalifornien (Livermore und Sandia-CA) finden.

Während die Modernisierung der Infrastruktur bei hinreichender Finanzierung kein Problem darstellen dürfte, steht die Frage des Know-how-Erhalts und der damit zusammenhängenden Rekrutierung geeigneter Wissenschaftler vor erheblichen Hürden, die

10 Da sämtliche amerikanische Kernwaffen aus den 1980er Jahren stammen, können einige Komponenten nicht mehr identisch nachgebaut werden. Ersatzkomponenten müssen daher so entwickelt werden, dass sie ihren ursprünglichen Designs so ähnlich wie nur möglich sind; dies gilt auch, wenn es bereits modernere Technologieoptionen gibt.

möglicherweise nicht nur durch finanzielle Zuwendungen aus dem Weg geräumt werden können. Denn durch die Pensionierung der letzten Generation „echter“ Waffendesigner befinden sich heute in Los Alamos und Livermore vermehrt Ingenieure und Physiker, die keine genuinen Neuentwicklungen samt zugehöriger Tests mehr erlebt haben. Ihr theoretisches Wissen über Kernwaffen bewegt sich auf hohem Niveau, aber dafür fehlt ihnen vermehrt jenes praktische Wissen (*tacit knowledge*), das man letztendlich zum Bombenbau braucht (MacKenzie/Spinardi 1995). Ob das Forschen an teuren Großprojekten wie der National Ignition Facility (NIF) in Livermore oder die Simulationen auf den schnellsten Großrechnern der Welt diesen Verlust an praktischem Know-how kompensiert, ist unter Experten strittig (Franceschini/Schaper 2006).

Die NPR zeigt sich in dieser Frage allerdings zuversichtlich und lässt wenig Zweifel daran, über die Prestigeprojekte wie der NIF den Zufluss exzellenter Wissenschaftler in die Forschungseinrichtungen des Nuklearwaffenkomplexes sicherstellen zu können (US DoD 2010c: 41).

Warum finanziert Obama den Nuklearwaffenkomplex so großzügig?

Trotz aller Erklärungen der NPR über Sicherheit und Zuverlässigkeit des Arsenal bleibt die Frage im Raum, ob diese Modernisierungsmaßnahmen für den Weg zur Globalen Null notwendig sind. Denn wer eine nukleare Nulloption anstrebt, kann theoretisch ein minimalistisches Wartungsprogramm fahren, das gerade ausreicht, um den Zusammenbruch des Nuklearwaffenkomplexes bis zu jenem Tag zu vermeiden, an dem die letzte Kernwaffe vom Erdboden verschwindet.

Dass die Obama-Regierung sich für ein aufwendiges Modernisierungsprogramm ausspricht, lässt sich mit zwei Gründen erklären. Erstens wollen die Vereinigten Staaten in einer Welt mit weniger Kernwaffen keine Abstriche an ihrer Sicherheit riskieren und investieren daher immer größere Summen in ihr schrumpfendes Arsenal. Zweitens muss der Präsident Rücksicht auf die inneramerikanische Konstellation nehmen. Den Abrüstungsvisionen Obamas steht ein politisches Lager von Skeptikern und Gegnern gegenüber, das den Weg des Präsidenten in eine kernwaffenfreie Welt nicht mitgehen will und ihm vorwirft, eine für die nationale Sicherheit der USA riskante Politik zu verfolgen. Gegen diese Vorwürfe muss er sich immun machen und überdies den Kritikern entgegenkommen, wenn sie die ersten Meilen auf diesem Weg mitgehen sollen. In diesem Lichte ist das hohe NNSA-Budget eine Vorauszahlung der demokratischen Regierung, um das Votum einer kritischen Masse an Republikanern für die Ratifikation des NSTART (2010) und des CTBT (2011) zu gewinnen.

Sind diese Finanzspritzen noch mit der Abrüstungsvision vereinbar?

Dass die Obama-Regierung das Nuklearwaffenbudget deutlich erhöht und den Nuklearkomplex rundum erneuert, scheint auf den ersten Blick in scharfem Widerspruch mit dem Ziel einer kernwaffenfreien Welt zu stehen. Indes besteht der Prozess der nuklearen Abrüstung aus einer Abfolge mehrerer Etappen. Eine bedeutende Zwischenetappe bildet dabei jener „minimization point“ (ICNND 2010), an dem die Atommächte ihr Arsenal auf Minimaldimensionen abgerüstet haben, die ihnen (gerade) noch hinreichende Ab-

schreckung und gesicherte Zweitschlagfähigkeit sichern sollen. Von hier aus sollen dann vertrauensbildende Maßnahmen unter den Atommächten helfen, die letzte Meile Richtung nuklearer Null zu gehen.

Die NPR betont explizit die Bedeutung sicherer und zuverlässiger Kernwaffen für die weitere Reduzierung der Arsenale. Ein Großteil des amerikanischen Atomwaffenbestands gehört nicht zum stationierten Arsenal, sondern dient lediglich als Kreislaufreserve und als Absicherung gegen ein plötzliches und unerwartetes Versagen eines Teils des Arsenals.¹¹ Wenn man alle Sprengköpfe genauestens inspiziert und kritische Komponenten rechtzeitig austauscht (LEP), so lässt sich dieser Absicherungsvorrat aber bedeutend reduzieren und man arbeitet sich dabei kontinuierlich an diesen Minimierungspunkt heran. Die Zuversicht auf ein sicheres und zuverlässiges Arsenal unterstützt diesen Prozess, und die Modernisierung des amerikanischen Nuklearwaffenkomplexes ist eine notwendige Bedingung für den Quantensprung von der maximalen zur minimalen Abschreckung (Sauer 2009).

2.3 Raketenabwehr: Probleme und Chancen

Auch unter Präsident Obama bleibt Raketenabwehr ein integraler Bestandteil der amerikanischen Verteidigungspolitik. Am Ziel, die USA sicher gegen Raketenangriffe kleinerer Staaten zu machen und amerikanische Truppen im Ausland sowie Verbündete gegen solche Angriffe zu schützen, hält die Regierung fest (US DoD 2010a: iii ff.). Wie viel davon eigener Überzeugung geschuldet, und wie viel Tribut an die innenpolitischen Verhältnisse, sei dahin gestellt. Denn sowohl die militärische Führung als auch die Republikaner im Senat sind gegen jegliche Beschränkung der amerikanischen Handlungsfreiheit in der Raketenabwehr (Pincus 2010).

Die Regierung hat freilich indirekt Grenzen eingezogen: Die Systeme sollen technisch verlässlich funktionieren und bezahlbar sein. Das bedeutet das Ende für einige teure und exotische Einzelprojekte der Bush-Regierung (US DoD 2010a: 38-40). Außerdem wird in der Raketenabwehr die Zusammenarbeit mit Partnern gesucht, wozu auch Russland gehört. Russland soll in der einen oder anderen Form an einer regionalen Raketenabwehr im europäischen Raum beteiligt werden; mit China wird der strategische Dialog gesucht, in dessen Rahmen chinesische Befürchtungen über die amerikanischen Abwehrpläne diskutiert werden können (US DoD 2010a: 34f). Der geplante Fortschritt ist in einem angemessenen Tempo gehalten. Ziel bleibt die Abwehr kleiner Angriffe, global und regional. Die Verteidigung der USA ist nicht gegen China und Russland gerichtet (US DoD 2010a: 4). Sie beschränkt sich zunächst auf 30 Abfangraketen. 14 weitere Silos sollen gebaut werden, um für unerwartete Eventualitäten die Möglichkeit zu haben, die Zahl der Abfangraketen um knapp die Hälfte zu steigern (US DoD 2010a: 15f). An einer europäi-

11 Die neuesten Zahlen der US-Regierung geben darüber Aufschluss: von den 5.137 Sprengköpfen des aktiven amerikanischen Arsenals ist nur etwa jeder dritte Sprengkopf stationiert.

schen Komponente hält die Regierung fest, was – je nach dem wie sie gestaltet wird – Konflikte mit Russland ergeben kann.

Auf die Stationierung von Radarsystemen und Abwehrraketen in Polen und der Tschechischen Republik – wie von Bush geplant – hat die Obama-Regierung verzichtet und stattdessen mit der Regierung Rumäniens ein Gastrecht für solche Komponenten ausgehandelt. Freilich überraschte man mit diesem Plan Moskau erneut, was dort kritische Fragen zu der erklärten Kooperationsbereitschaft Washingtons aufgeworfen hat. Polen erhält allerdings Patriot-Raketen, für die Endphase des europäischen Regionalsystems ist auch ein Standort im europäischen Norden geplant (US DoD 2010a: 24, 29).

Es ist gegenüber der Vorgängerregierung ein Fortschritt, dass die Stabilitätsprobleme, die – zumindest aus der Sicht Russlands und Chinas – durch die amerikanischen Raketenabwehraktivitäten aufgeworfen werden, überhaupt Eingang in die Regierungsdokumente gefunden haben. Das Problem ist damit jedenfalls benannt (US DoD 2010c: x, 28; US DoD 2010a).

Die Pläne für eine Raketenabwehr sind dennoch für die kleineren Kernwaffenstaaten grundsätzlich beunruhigend, weil ein dichtes Raketenabwehrsystem ihre Zweitschlagfähigkeit grundlegend in Frage stellt. Für China ist das heute bereits problematisch, weil schon bei den gegenwärtigen Dimensionen der amerikanischen Raketenabwehr fraglich ist, ob sein im Vergleich zu Amerika und Russland beträchtlich kleineres strategisches Potenzial überlebensfähig ist. Die amerikanische Absicht, die eigenen Systeme so flexibel zu gestalten, dass qualitative und quantitative Anpassungen schnell erfolgen können (US DoD 2010a: 16f), stellt China daher vor eine große Herausforderung. Sie signalisiert das Risiko eines amerikanischen Aufwuchses, der das Wachstum des chinesischen Arsenal neutralisiert, sollten die USA in Zukunft Beijing als ihren Gegner definieren. Auch für Russland ist dieses „Hedging“ problematisch, wenn es an den weiteren Abbau seines strategischen Arsenal geht. Verschärft wird das russische Misstrauen durch die Parallelität amerikanischer Kooperationsangebote und unilateraler amerikanischer Entscheidungen. Der gesamte Phasenplan für eine europäische Raketenabwehrkomponente bis 2020 ist ebenso ohne Konsultationen mit Russland entstanden wie die Vereinbarungen mit Rumänien und Polen über einzelne Schritte im Rahmen dieses Plans. Russland wird daher prüfen, ob das amerikanische Kooperationsangebot mehr ist als ein Placebo.

Dass die US-Regierung ihre entscheidende Bemühung, die Sicherheitsbedenken des russischen und chinesischen Partners zu zerstreuen, darauf konzentriert zu beteuern, die Raketenabwehrpläne seien gegen den Iran und Nordkorea, aber keineswegs gegen die etablierten Atommächte gerichtet, vielmehr sehe man in den beiden Ländern „wichtige Partner für die Zukunft“ (US DoD 2010c: x, 28f; US DoD 2010a: 5), erscheint kaum ausreichend. Das Angebot eines strategischen Dialogs ist zwar vernünftig und wünschenswert, aber Worte allein werden die Sicherheitsbedürfnisse Chinas und Russlands nicht befriedigen, solange die Planungen der USA die Möglichkeit zur zügigen Ausweitung des Systems enthalten und Washington entschieden jede vereinbarte Beschränkung seiner Raketenabwehraktivitäten zurückweist (US DoD 2010c: x; US DoD 2010a: vi). Gegenüber Russland böte eine intensive technische und strategische Zusammenarbeit in der Raketenabwehr vielleicht die Chance, die Bedenken zu zerstreuen, wenn sie denn von den

USA ernst genommen und auf gleichberechtigter Basis verwirklicht wird. Gegenüber China wird nicht einmal ein solcher Schritt ins Auge gefasst. Das dürfte negative Auswirkungen auf den weiteren Abrüstungsprozess haben.

2.4 Zukunft der erweiterten Abschreckung: Folgen für substrategische Kernwaffen

Im Schatten der Nuklearkrisen in Nordkorea und im Iran will die neue US-Regierung die erweiterte Abschreckung stärken und modernisieren und ist vorläufig auch nicht bereit, auf die Androhung des nuklearen Ersteinsatzes völlig zu verzichten. Die Wirkung der erweiterten Abschreckung ist jedoch ambivalent: Einerseits soll die nukleare Schutzgarantie die zu schützenden Staaten davon abhalten, selbst nach Kernwaffen zu streben, andererseits kann sie auch die Sicherheit anderer nichtnuklearer Staaten bedrohen und damit deren Interesse an Kernwaffen erhöhen.

Obama will diesen negativen Effekt durch zwei Maßnahmen minimieren. Zum einen richtet sich die Androhung des nuklearen Ersteinsatzes nur noch gegen solche nichtnukleare Staaten, die den NVV verletzen. Andere nichtnukleare Staaten werden künftig davon ausgenommen. Zweitens will der neue US-Präsident nicht nur die strategische, sondern auch die erweiterte nukleare Abschreckung konventionalisieren. Zum einen soll der Ausbau regionaler strategischer Raketenabwehr besser vor gegnerischen Raketen mit Massenvernichtungsmitteln schützen, zum anderen ist auch an neue konventionelle Counterforce-Optionen gedacht, die den Einsatz solcher Massenvernichtungsmittel offensiv verhindern sollen. Diese beiden Maßnahmen könnten langfristig die Stationierung von substrategischen Kernwaffen entbehrlich machen. Während es für die regionale Raketenabwehr mit dem Ballistic Missile Defense Review 2010 schon entsprechende konzeptionelle Planungen gibt, prüfen die USA noch mit welchen künftigen konventionellen *long-range strike*- und *prompt global strike*-Waffen (siehe Kap. 3.2) sie diesen Schutz bereitstellen wollen (US DoD 2010c: 33f).

Ob diese Konventionalisierung der erweiterten Abschreckung allerdings wirklich die nuklearen Ambitionen von Problemstaaten wie dem Iran oder Nordkorea senkt, erscheint eher zweifelhaft. Denn sie reduziert für die USA und andere Staaten die nukleare Selbstabschreckung und kann deshalb den Einsatz solcher Waffen gegen die Problemstaaten wahrscheinlicher machen. Können die Problemstaaten im konventionellen militärischen Bereich technologisch und aus Kostengründen nicht mithalten, bleibt ihnen aus ihrer Sicht nur die nukleare Option, um dagegenzuhalten. Die Konventionalisierung der erweiterten Abschreckung mag daher für die etablierte Atommacht und ihre Bündnispartner Risiken mindern, für die Problemstaaten verschärft sich die Bedrohung und ihre nuklearen Ambitionen können sich deshalb verstärken.

Positiv ist zu vermerken, dass die neue US-Regierung anders als unter Bush die Bündnispartner an den Entscheidungen im Bereich der erweiterten Abschreckung stärker konsultieren und beteiligen will. Die neue NPR unterscheidet sich hier wohltuend von ihrer Vorgängerin. Dies wird auch darin deutlich, dass in ihr alle Bündnispositionen zu den substrategischen Nuklearwaffen in Europa abgedeckt werden, auch der Vorschlag

Deutschlands und der Beneluxstaaten, sie nach Konsultationen einseitig abzuziehen.¹² Obama will nicht aus militärischen (Russland ist kein Feind) jedoch aus politischen Gründen an der Stationierung dieser Waffen für die erweiterte Abschreckung vorläufig festhalten. Niemand soll angesichts des neuen Ziels der Abschaffung aller Nuklearwaffen den Eindruck gewinnen, dies geschehe auf Kosten der Allianz und anderer Bündnispartner. Zugleich will er damit den Zusammenhalt des Bündnisses und die Führungsrolle der USA untermauern. Auch den Konservativen im US-Kongress soll keine neue Flanke bei der ohnehin schwierigen Ratifikation des NSTART und des CTBT geboten werden.

Die NATO-Außenminister haben, ohne einen Beschluss zu fassen, auf ihrem informellen Treffen in Tallinn Ende April 2010 mehrheitlich dafür plädiert, die substrategischen Atomwaffen nicht abzuziehen und sie in künftige nukleare Rüstungskontrollgespräche mit Russland einzubringen. Auch die neue NPR will die substrategischen Kernwaffen in künftige Rüstungskontrolle einbeziehen. Das kann sowohl durch reguläre Folgeverhandlungen als auch durch wechselseitig parallele Absprachen erfolgen (US DoD 2010c: 30). Die USA wollen in künftigen bilateralen Gesprächen mit Russland alle Atomsprengköpfe – und nicht nur die strategischen – berücksichtigen, weil sie im substrategischen Bereich davon deutlich weniger besitzen als Russland und die Bedeutung dieser Asymmetrie bei einer weiteren Reduzierung des strategischen Nukleararsenals wächst.¹³ Die USA haben in der NPR den Vorschlag angedeutet, künftig ihre größere Zahl an Reservesprengköpfen mit dem russischen Übergewicht an substrategischen Kernwaffen verrechnen zu wollen (US DoD 2010c: xi).

Das Hauptproblem für solche Verhandlungen liegt derzeit in Moskau. Es beharrt auf einen einseitigen Abzug aller amerikanischen substrategischen Nuklearwaffen aus Europa und verweist darauf, dass es diese Leistung schon 1991/92 mit seinen taktischen Nuklearwaffen erbracht habe. Im Übrigen macht es Gespräche darüber von weiteren Fortschritten in der konventionellen Rüstungskontrolle und von der Regelung des Problems der Raketenabwehr abhängig, wobei Russland im Unterschied zur NATO und den USA eine globale und nicht nur eine regionale Kooperation in der Raketenabwehr fordert. Denn aus russischer Sicht sollen die eigenen substrategischen Kernwaffen auch das konventionelle Übergewicht der NATO und sogar die kommenden *prompt global strike*-Kapazitäten der USA kompensieren. Das heißt, solange die Krise in der konventionellen Rüstungskontrolle nicht überwunden und die Kooperation mit Moskau bei der Raketenabwehr nicht geregelt ist, gibt es für Russland kaum Anreize, in Gespräche über substrategische Kernwaffen einzutreten.

12 Dort heißt es: „These decisions do not presume the results of future decisions within NATO about the requirements of nuclear deterrence and nuclear sharing, but keep open all options“ (US DoD 2010c: 28).

13 Die USA besitzen rund 200 Sprengköpfe in Europa und weitere 500 in den USA; Russland soll zwischen 2.000 bis 4.000 besitzen (Kristensen/Norris 2009).

3. Der neue START (NSTART)

Der wichtigste abrüstungspolitische Nutzen von NSTART besteht darin, dass es den Vertrag überhaupt gibt. Denn er beendet ein Jahrzehnt der Stagnation und des Verfalls der sicherheitspolitischen Kooperation der beiden großen Nuklearmächte. Der Vertrag bricht mit diesem Trend und kehrt ihn um. Er öffnet damit das Tor zu einem neuen Abrüstungsprozess.

Die Errungenschaften dieses neuen Vertrags verdeutlichen auch die schwierigen Ausgangsbedingungen zu Beginn der Verhandlungen. Auf amerikanischer Seite waren die personellen Voraussetzungen, diese schwierigen Verhandlungen zu führen, erst mit dem Regierungswechsel und der Konsolidierung der Obama-Mannschaft Mitte 2009 gegeben. Die Fertigstellung eines Vertragswerks solch komplexer und sensibler Materie innerhalb von weniger als einem Jahr kann nur als sensationell und für die Zukunft als vielversprechend bewertet werden. Die Beteiligten trieb die Sorge, nach dem Ende der Vertragszeit von START I (5. Dezember 2009) entstehe ein längeres Vakuum, von dem aus es keine schnelle Rückkehr in einen gedeihlichen Rüstungskontroll- und Abrüstungsprozess geben könne. Der Wegfall der Verifikation der strategischen Nukleararsenale war dabei das größte Risiko. Diese Gefahr hat NSTART beseitigt. Sein vereinfachtes Verifikationssystem ist auch für weitere Vertragsrunden – und unter Umständen auch für später einzubeziehende Drittparteien – eine Erleichterung. Die zügigen Verhandlungen haben überdies ein günstiges Klima für die Überprüfungskonferenz des NVV im Mai 2010 geschaffen.

Die Präambel von NSTART erkennt das Wechselverhältnis zwischen strategischen nuklearen Offensivwaffen und der Raketenabwehr sowie strategischen konventionellen Offensivwaffen mit großer Reichweite an. Damit ist zumindest die Chance eröffnet, dieses Verhältnis zu erörtern und zu Kompromissen zu finden. Diese Möglichkeit wurde allerdings von den fast zeitgleich erschienenen Strategiepapieren (Nuclear Posture Review 2010 und Ballistic Missile Defense Review 2010) nicht aufgegriffen.

Die Vertragsparteien haben sich verständigt, zügig auf die Ratifikation hinzuwirken und schnell in Folgeverhandlungen einzutreten. Auch das ist ein Positivum, da es den Trend zu einem dynamischen Prozess unterstreicht. Die Gesamtbilanz für NSTART fällt daher positiv aus: Der Vertrag verschließt keine Abrüstungsoptionen, vielmehr eröffnet er neue. Er ist als erster Schritt für einen kontinuierlichen Abrüstungsprozess konzipiert. Ob dieser Prozess weiter geht, hängt auch von der innenpolitischen Konstellation in den USA ab; das gilt sowohl für die Ratifikation von NSTART, für die nächsten Schritte und für die Rahmenbedingungen, die ein kühnes Voranschreiten und die Einbeziehung anderer Verhandlungspartner, namentlich Chinas, ermöglichen würden.

3.1 Vergleich NSTART mit START I und SORT

Sowohl SORT (US DoS 2002) als auch NSTART (US DoS 2010a) bauen auf START I (US DoS 1991) auf. NSTART wird mit seiner Ratifikation beide Verträge ersetzen.

Der im Jahre 1991 unterzeichnete START I-Vertrag trat wegen des Zerfalls der Sowjetunion erst am 5. Dezember 1994 in Kraft und lief 15 Jahre später am 5. Dezember 2009 aus. Politisch sicherte er neben der Abrüstung der Supermächte auch die vollständige Denuklearisierung Kasachstans, Weißrusslands und der Ukraine und stärkte so die globale Nichtverbreitung. Zugleich verbesserte er die Beziehungen zwischen den USA und Russland nachhaltig. An diese Ziele versucht US-Präsident Obama mit NSTART erneut anzuknüpfen. Dazwischen trat SORT am 14. Mai 2003 in Kraft. Dieser Vertrag, der am 31. Dezember 2012 ausläuft, ist – formal gesehen – der aktuell geltende Rüstungskontrollvertrag. NSTART harrt zwar seit seiner Unterzeichnung am 8. April 2010 der Ratifikation, Teile des Vertrages werden aber schon jetzt angewendet.

Alle drei Verträge beschränken und reduzieren die stationierten Sprengköpfe in den strategischen Streitkräften. START I und NSTART sehen zusätzlich Gesamtberggrenzen und Reduzierungen der Startgeräte und Träger (land- und seegestützte Interkontinentalraketen, schwere Bomber) vor. Jedoch werden die strategischen Atomsprengköpfe der Reserve, die außer Dienst gestellten Sprengköpfe und die substrategischen Sprengköpfe von den Verträgen nicht erfasst; auch beinhalten sie bisher keine überprüfbare Abrüstung der Sprengköpfe. SORT enthält zudem keine Begrenzungen von Startgeräten und Trägern. Er beinhaltet keine Verifikationsmaßnahmen vor Ort und sieht keinen umfassenden Datenaustausch vor. Während START I und NSTART jeweils eine 7-jährige Frist nach Inkrafttreten des Vertrages vorsehen, bevor die Reduzierungen wirksam werden, sind die Limits bei SORT erst mit dem Ende seiner Laufzeit einzuhalten.

Da START I noch auf die Reduzierung der hohen Bestände des Kalten Kriegs zielte, enthielt er im Unterschied zu NSTART Sublimits für bestimmte Trägerkategorien, die eine indirekte Begrenzung für Startgeräte und Träger zur Folge hatten. Insgesamt waren seit 2001 nur noch 6.000 strategische Sprengköpfe erlaubt, davon durften aus Stabilitätsgründen¹⁴ höchstens 4.900 auf land- und seegestützten Interkontinentalraketen, 1.540 auf schweren sowie 1.100 auf mobilen Raketen stationiert sein. Das separate Limit für schwere Raketen zielte auf die sowjetische SS-18, die wegen ihrer hohen Nutzlast viele Sprengköpfe tragen kann und deshalb bei wachsender Zielgenauigkeit die Erstschlagsfähigkeit Russlands begünstigt hätte. Die Begrenzung der Sprengköpfe auf 1.100 für mobile landgestützte Raketen erfolgte, um indirekt die Zahl der mobilen Startgeräte und damit den Verifikationsaufwand und seine Kosten zu begrenzen. Die Sprengköpfe der schweren

14 Strategische Stabilität besteht dann, wenn keine Seite das Potenzial der jeweils anderen Seite mit einem Erstschlag ausschalten kann. Landgestützte Raketen in Silos sind wegen ihrer hohen Zielgenauigkeit besonders für einen Erstschlag geeignet aber auch wegen ihrer festen Stationierung durch einen gegnerischen Erstschlag besonders gefährdet. Hätten beide Seiten nur landgestützte Raketen, wäre die Lage extrem instabil.

Bomber wurden nicht limitiert, da sie wegen ihrer langen Flugzeit und Aufklärbarkeit als weniger destabilisierend gelten.

Tabelle 1: Vergleich START I, SORT und NSTART

Kategorie / Vertrag	START I	SORT	NSTART
Gesamtlimit Sprengköpfe auf stationierten ICBMs, SLBMs, schweren Bombern	6.000	1.700-2.200	1.550
Sublimit Sprengköpfe für ballistische Raketen (ICBMs, SLBMs)	4.900	-	-
Sublimit Sprengköpfe für schwere ICBMs	1.540	-	-
Sublimit Sprengköpfe für mobile ICBMs	1.100	-	-
Gesamtlimit Startgeräte/Träger	1.600	-	700 (stationiert) 800 (stationiert und nichtstationiert)

SORT und NSTART enthalten im Unterschied zu START I nur noch eine Gesamtobergrenze für die Sprengköpfe, jedoch keine Obergrenzen für spezifische Trägersysteme. Die Trägersysteme und Startgeräte sind bei START I noch auf 1.600 limitiert, bei NSTART auf 700.¹⁵

Tabelle 2: Aktueller Bestand und geschätzte Reduzierungen, um die NSTART Obergrenzen einzuhalten¹⁶

Kategorie/Bestand	USA		Russland	
	Bestand 01/2009	Veränderung um	Bestand 12/2009	Veränderung um
Sprengköpfe	2.202	-652 (-29,6%)	2.504	-954 (-38,1%)
Startgeräte/Täger (stationiert)	798 ¹⁷	-98 (-12,3%)	566 ¹⁸	+134 (+23,7%)

15 Das Limit von 700 gilt für stationierte Trägersysteme. NSTART setzt ein Limit von insgesamt 800 für stationierte und nichtstationierte Systeme, die sich z.B. in der Kreislaufreserve (Wartung) oder Umrüstung (Reserve) befinden.

16 Die Daten basieren auf Kristensen/Norris 2009.

17 Nicht inbegriffen sind hier die als nichtstationiert zählenden 53 schweren Bomber (Training, Test, Backup) und 48 Trident II (Überholung, Reserve).

18 Russland besitzt darüberhinaus eine unbekannte Zahl inaktiver Startgeräte auf U-Booten und inaktive ICBMs, die gezählt werden und Moskau ebenfalls zur Abrüstung von Startgeräten zwingt.

Nach dem Inkrafttreten von START I haben die USA über 30 Prozent und Russland über 40 Prozent ihrer stationierten Sprengköpfe und Startgeräte/Träger aus den Beständen der strategischen Streitkräfte bis Ende 2001 entfernt.¹⁹ Nach dem Inkrafttreten von NSTART müssen die USA schätzungsweise noch einmal 30 Prozent und Russland fast 40 Prozent der Sprengköpfe aus den aktiven Verbänden entfernen (Tabelle 1).

Um die NSTART Obergrenzen einhalten zu können, müssen die Vereinigten Staaten bei den Startgeräten/Trägern vermutlich etwa 12 Prozent ihres aktuellen Bestandes ab- oder diese zu konventionellen Trägern umrüsten. Die NSTART-Protokolle erlauben den Parteien diese Konvertierung weit stärker als START I. Diese Möglichkeit der Umrüstung wurde von den Konservativen in Washington vehement gefordert. Die Konventionalisierung eröffnet Umgehungsmöglichkeiten, zumal dadurch die Abrüstung der Träger entfällt, wenn diese allesamt für konventionelle Missionen umgewidmet werden. Wegen Moskaus geringem Bestand an aktiven Trägersystemen trifft dies derzeit weniger auf Russland zu.

Für Folgeverhandlungen mit tiefen Einschnitten eröffnen sich zwei Optionen, die auch miteinander kombiniert werden können: Zum einen können beide Seiten auf ein oder zwei Element(e) in der strategischen Triade verzichten. Dabei bietet sich entweder die weitere Konventionalisierung oder der Verzicht auf die schweren Bomber und/oder die der landgestützten Raketen an. Letztere sind ohnehin wegen ihrer Zielgenauigkeit und kurzen Flugzeit die größte Herausforderung für die strategische Stabilität. Oder beide Seiten vermindern zunächst ihre großen Sprengkopfeserven samt den substrategischen Arsenalen drastisch, um die strategische Triade aus Stabilitätsgründen nicht antasten zu müssen. Die USA favorisieren in der NPR letztere Option. Mit der Erfassung der Reserven und den substrategischen Sprengköpfen würde man allerdings sowohl im Bereich der Transparenz als auch im Bereich der Verifikation Neuland betreten.

3.2 Umwidmung nuklearstrategischer Systeme

Konventionelle strategische Waffen sind ein wichtiges Element der vorgesehenen Modernisierung der US-Streitkräfte (US DoD 2010b: ix, xvii, 32f). Bei diesen Systemen, die formal von NSTART zum Teil erfasst werden, gilt es erstmals zwischen der weitreichenden Angriffsfähigkeit (*long-range strike*) und der schnellen globalen Angriffsfähigkeit (*prompt global strike*) zu unterscheiden.

Für *prompt global strike* ist geplant, in Zukunft wenige ICBM und SLBM mit konventionellen Sprengköpfen umzurüsten (US DoD 2010c: 20). Dazu ist aber noch keine endgültige Entscheidung gefallen und wegen der geringen Zahl der betroffenen Raketen werden sie auf den Wunsch Russlands in NSTART noch als nukleares System gezählt und begrenzt. Es gibt aber keine vom Vertrag vorgesehene Obergrenze für konventionelle Raketen und Sprengköpfe.

¹⁹ Die USA hatten am 5.12.2001 5.949 und Russland 5.520 Sprengköpfe stationiert und damit ihr Arsenal gegenüber 1994 um jeweils 2.875 bzw. 4.048 reduziert (vgl. US Department of State 2001).

Für *long-range strike* ist die Umrüstung von bis zu 96 Bombern und von U-Booten mit weitreichenden konventionellen Cruise Missiles geplant. Die USA haben dafür bis 2008 vier zuvor stillgelegte nuklear-strategische U-Boote der Ohio-Klasse umgerüstet und statt mit je 24 Trident-Nuklearraketen, mit 154 weitreichenden konventionellen Marschflugkörpern ausgestattet.

Konventionelle Raketen ermöglichen es, innerhalb einer halben Stunde jedes Ziel auf der Erde ohne nuklearen Kollateralschaden und seine politischen Folgen anzugreifen. Problematisch ist, dass ein solcher Einsatz für alle übrigen Atommächte nicht als konventioneller Angriff erkennbar ist und daher unkalkulierbare Reaktionen auslösen kann, wenn sie nicht zuvor über die Art des Angriffs, die Raketenanzahl und das grobe Zielgebiet unterrichtet werden. Werden sie hingegen unterrichtet, kann das Überraschungsmoment verloren gehen. Daneben werden Staaten, die ein Sicherheitsproblem mit den USA haben, sich durch diese neuen konventionellen Fähigkeiten möglicherweise stärker bedroht fühlen als durch Atomwaffen, und das kann wiederum Anreize zur nuklearen Proliferation verstärken.

Zudem wäre jede größere Konventionalisierung der nuklearstrategischen Raketen problematisch. Sie lässt den Verdacht keimen, dass die USA doch den konventionellen Erstschatz gegen nukleare Träger anstreben und so die strategische Stabilität gefährden. Der weitere Ausbau der see- und luftgestützten Cruise Missile-Option kann ebenfalls ein Problem für die nukleare Stabilität werden, wenn in künftigen Gesprächen die Zahl der nuklearen Startgeräte drastisch gesenkt, jedoch zugleich die konventionelle Raketenabwehr erweitert wird. Denn das würde ebenso konventionelle Erstschatzoptionen der USA gegen die nuklearen Restpotenziale der übrigen Atomwaffenstaaten begünstigen. Das Festhalten an konventioneller militärischer Überlegenheit und die dauerhafte Ablehnung der Beschränkung weitreichender konventioneller Waffen mit strategischen Funktionen sind daher mit der Vision Obamas von einer atomwaffenfreien Welt und den Zielen des NVV nicht zu vereinbaren.

3.3 Verifikation von NSTART

Das Verifikationsregime von NSTART stellt eine Weiterentwicklung der START I-Verifikation dar, unterscheidet sich von seinem Vorgängerregime jedoch in vielerlei Hinsicht: Erstens erhält unter NSTART jede Rakete und ihr Startbehälter sowie jeder schwere Bomber einen neuen eindeutigen Erkennungscode. Damit lässt sich die Zahl der im Datenaustausch gemeldeten Sprengköpfe einer Rakete genau prüfen. Unter START I wurden pro Raketentyp – unabhängig von seiner effektiven Beladung – höhere aggregierte Sprengkopffzahlen angesetzt, und damit meist nicht die tatsächlich stationierten Sprengköpfe erfasst.

Zweitens werden die Verifikationserfordernisse in NSTART den neuen politischen Rahmenbedingungen angepasst, die sich wesentlich von denen des Vorgängerregimes unterscheiden. Denn START I wurde im letzten Jahrzehnt der Blockkonfrontation verhandelt und atmete noch weitgehend den Geist des Kalten Krieges. In dieser Zeit tiefen Misstrauens musste auch vor dem Hintergrund weitgehender militärischer Intransparenz

ein aufwendiges Verifikationsverfahren, das als sehr bürokratisch und teilweise unnötig kompliziert galt, entwickelt werden. Nach der Auflösung der Sowjetunion (1991) und nach der fünfzehnjährigen Überprüfungserfahrung des START I-Vertrages haben sich die Verifikationsanforderungen aber wesentlich entspannt (Gottemoeller 2010). Die beiden ehemaligen Supermächte haben seit 1994 so tiefe Einblicke in die nuklearen Fähigkeiten der anderen Seite erhalten, dass es ihnen möglich war, sich für NSTART auf ein einfacheres und kostengünstigeres Verifikationsregime zu einigen.²⁰ Daneben erfolgte in einigen Schlüsseltechnologien der Verifikation, etwa in Optik und Satellitentechnologie, in den vergangenen zwei Jahrzehnten ein Quantensprung, der diesen Verschlinkungsprozess unterstützte.

Das Verifikationsregime von NSTART sieht das Zusammenspiel alter und neuer Überprüfungsinstrumente vor. Wie bei START I werden die Vertragsparteien über „nationale technische Maßnahmen“ (NTM) – Satelliten, Flugzeuge und Schiffe – die andere Seite beobachten und dürfen an dieser Kontrolle nicht gehindert werden. Ebenso unterliegen defensive Maßnahmen zur Tarnung der eigenen Nuklearstreitkräfte weiterhin Restriktionen, um eine hinreichende Beobachtung durch NTM zu ermöglichen.

Wo NTM an physikalische Grenzen stoßen – etwa beim Ermitteln der Sprengkopffzahl auf den einsatzbereiten Raketen – sollen spezifische Vorort-Inspektionen (On-Site Inspections, OSI) Abhilfe schaffen. NSTART erlaubt dabei jeder Partei, 18 OSI pro Jahr durchzuführen und dabei sowohl stationierte Systeme (Typ-1 Inspektion) als auch nicht-stationierte Systeme (Typ-2 Inspektion) in Augenschein zu nehmen. Diese einfacheren Inspektionen²¹ werden von einem verbesserten Datenaustausch profitieren, bei dem alle Systeme über die neuen Erkennungs_codes eindeutig und sicher voneinander zu unterscheiden sind.

Eine größere Rolle als bei START I spielen die zusätzlichen Musterdemonstrationen (exhibitions). Wenn neue Waffensysteme eingeführt oder nuklearstrategische Trägersysteme über eine bestimmte Größenordnung hinaus durch Modernisierungsmaßnahmen verändert oder für eine konventionelle Einsatzrolle umgewandelt werden, muss der anderen Seite diese Veränderung durch die Gegenüberstellung des alten und des neuen Systems samt aller dazugehörigen funktionsbezogenen Unterschiede vorgeführt werden, um sie künftig anhand der funktionsbezogenen Unterscheidungsmerkmale eindeutig verifizieren zu können. Die Zahl der Musterdemonstrationen ist dabei nicht beschränkt.

Das gegenüber START I deutlich abgespeckte Verifikationsregime erfüllt nach Meinung der meisten Experten den Zweck einer effektiven Vertragsverifikation. Dies wurde auch bei den ersten Senatsanhörungen in Washington betont: Insbesondere die Aussage des ehemaligen Verteidigungsministers James Schlesinger, eines leidenschaftlichen Gegners

20 So entfällt in Zukunft die Überwachung der russischen Raketenfabrik in Wotkinsk sowie die Auflage, Telemetriedaten bei Raketenstarts unverschlüsselt zu übertragen; diese Auflage gilt bei NSTART nur noch bei fünf Tests pro Jahr.

21 START I sah noch 12 verschiedene Vorortinspektionstypen vor, bei denen jeweils verschiedene Informationen erhoben wurden.

von Obamas Abrüstungsplänen, die Verifikation des NSTART sei angemessen („adequate“), unterstützt diesen Befund.²² Lediglich am rechten Rand des politischen Spektrums der Vereinigten Staaten lassen sich noch vereinzelt Stimmen identifizieren, die Zweifel an der Verifizierbarkeit des Vertrages anmelden. Es entbehrt allerdings nicht einer gewissen Ironie, dass dieselben Kritiker beim SORT-Vertrag von Obamas Vorgänger weniger Bedenken zum Ausdruck brachten: Dieser Vertrag sah überhaupt keine Verifikation vor.

Rüstungskontrolle ohne Verifikation hat sich in der Geschichte aber als wenig belastbar gezeigt. Ein effektiver Verifikationsmechanismus erhöht das Vertrauen beider Parteien in das Regime und führt über Zeit auch zu mehr Vertrauen in den Partner. Dieser Umstand stellt die eigentliche Stärke des NSTART heraus: Obwohl die realen Einschnitte in die Arsenale (etwa im Vergleich zu SORT) bescheiden sind, bildet das neue Verifikationsregime eine wichtige Grundlage, die es erlaubt, in Zukunft weitere Reduzierungen vorzunehmen, ohne Abstriche an der eigenen Sicherheit fürchten zu müssen.

3.4 Ratifikationschancen in den USA

Damit der Vertrag in Kraft treten kann, müssen ihn beide Kammern ratifizieren. Die US-Regierung hat den Vertrag am 13. Mai dem Kongress zugeleitet. Die amerikanische Verfassung sieht vor, dass zwei Drittel (d.h. 67) der Senatoren internationalen Verträgen zustimmen müssen. Von den 100 Senatssitzen gehören derzeit 57 den Demokraten, 41 den Republikanern und zwei Senatoren sind unabhängig. Es kann davon ausgegangen werden, dass sämtliche Demokraten für den Vertrag stimmen werden. Die Regierung muss also mindestens zehn Stimmen aus dem gegnerischen Lager gewinnen. Unter normalen Umständen ist dies kein unüberwindbares Hindernis. Der Senat hat frühere bilaterale Rüstungskontrollverträge mit jeweils großen parteiübergreifenden Mehrheiten angenommen: u.a. 1988 INF (93-5), 1992 START I (93-6), 1996 START II²³ (87-4) und 2003 SORT (95-0). Das politische Klima in der amerikanischen Legislative hat sich allerdings im zweiten Jahr der Obama-Regierung stark polarisiert; wichtige Gesetzesvorhaben sehen sich einem geschlossen auftretenden republikanischen Block der Ablehnung gegenüber. Die republikanische Rechte vertritt die strikte Forderung, die militärische Überlegenheit der USA um jeden Preis zu erhalten und Raketenabwehr und konventionelle Offensivoptionen mit großer Reichweite nicht den vereinbarten Beschränkungen zu unterwerfen. Die moderaten republikanischen Mitglieder des Senats stehen damit unter immensem politischen Druck. Diejenigen, die sich im Herbst zur Wiederwahl stellen müssen, stehen

22 Siehe www.armscontrolcenter.org/audience/media/former_defense_secretary_endorses_new_start/ (14.6.2010).

23 START II wurde 1993 von den Präsidenten George H. W. Bush und Boris Jelzin unterzeichnet und sah eine weitere Verringerung der strategischen Arsenale auf 3.000 – 3.500 Sprengköpfe sowie ein revolutionäres Verbot landgestützter Mehrfachsprengkopf-Raketen vor. Während der amerikanische Senat den Vertrag 1996 ratifizierte, dauerte es im russischen Parlament bis April 2000; die Duma machte dabei den Verbleib der USA im ABM-Vertrag zur Bedingung. Die neue Bush-Regierung kündigte diesen jedoch im Herbst 2001, so dass START II nie in Kraft trat.

in ihren Staaten jeweils konservativeren Mitbewerbern gegenüber, die ihnen womöglich Verrat vorwerfen werden, wenn sie der Ratifikation des Vertrages zustimmen.

In Russland müssen beide Kammern der Föderationsversammlung, Staatsduma und Föderationsrat, internationalen Verträgen zustimmen. Dabei sind inzwischen beide Kammern, ist der Vertrag erst einmal eingebracht, anders als früher an bestimmte zeitliche Fristen gebunden. Deshalb legte der Kreml den Vertrag auch erst Ende Mai 2010 der Duma vor. Eine zeitlich parallele Ratifikation des Vertrags ist daher entgegen anders lautenden Äußerungen eher unwahrscheinlich. Die Duma initiiert und verabschiedet für jeden Vertrag ein Gesetz mit einfacher Mehrheit, dem der Rat anschließend zustimmt. Während die Duma Boris Jelzin noch große Schwierigkeiten bereitete und jahrelang START II nicht ratifizierte, wird das Parlament heute von kremltreuen Kräften beherrscht; allein die Partei Geeintes Russland verfügt über gut 70% der Mandate in der Duma und übt auch die Kontrolle über den Föderationsrat aus. Beobachter gehen deshalb davon aus, dass die amerikanische Seite größere Probleme mit der Ratifikation haben wird als ihr russischer Gegenpart (Felgenhauer 2010; Yenikeev 2010).

Einer CNN/ORC-Umfrage kurz nach der Unterzeichnung zufolge, befürworten 70% der befragten Amerikaner den Vertrag, nur 28% finden, der Senat solle ihn ablehnen.²⁴ Auch viele frühere hochrangige Regierungsmitglieder, Diplomaten und Rüstungskontrollexperten beider politischen Lager haben sich wohlwollend geäußert (Kipp 2010). Bisher hat sich zwar noch kein US-Senator explizit gegen NSTART ausgesprochen, einige Bedenken, vor allem von republikanischer Seite, werden allerdings wiederholt und mit Nachdruck vorgebracht. Die Kritik zielt in erster Linie auf die vermeintlichen Fesseln, die NSTART dem amerikanischen BMD-Programm anlege. Neben der Raketenabwehr dürfe sich der Vertrag auch nicht auf die zukünftigen Weltraum- und globalen Angriffskapazitäten sowie auf konventionelle und nukleare Modernisierung auswirken, schrieben 40 republikanische Senatoren sowie der unabhängige Joe Lieberman im Dezember 2009 in einem Brief an Präsident Obama. Die republikanischen Senatoren Kyl und McCain und der unabhängige Lieberman stoßen sich auch an der Erklärung Russlands, den Vertrag im Falle einer sich abzeichnenden Störung des strategischen Gleichgewichts zu kündigen.²⁵ Kyl und McCain kritisieren des Weiteren die im Vergleich mit START I reduzierten Verifikationsmaßnahmen²⁶ und versuchen, sich ihre Zustimmung mit einer Erhöhung des Modernisierungsbudgets für den Nuklearwaffenkomplex vergolden zu lassen (Walker 2010).

Die Obama-Regierung setzt alles daran, sämtliche vorgebrachten Bedenken zu zerstreuen. In einer Entgegnung zur russischen Erklärung stellte sie klar, dass sie die Bedenken der Russen zur Kenntnis nehme, Raketenabwehrsysteme, deren Intention nicht die

24 CNN/Opinion Research Corp Umfrage vom 9. bis 11. April 2010, in: <http://i2.cdn.turner.com/cnn/2010/images/04/12/rel7b.pdf> (28.4.2010).

25 Siehe Senators Kyl, McCain and Lieberman, Letter to NSA James L. Jones, 17. Februar 2010, in: www.foreignpolicy.com/files/fp_uploaded_images/20100217_letter_to_jones_start_fo_missile_defense.pdf (28.4.2010).

26 Statement by Senators Jon Kyl and John McCain on START Treaty, 8. April 2010, in: <http://kyl.senate.gov/record.cfm?id=323710> (29.4.2010).

Störung des strategischen Gleichgewichts sei, aber weiterentwickeln werde.²⁷ Der nationale Sicherheitsberater des Präsidenten, James L. Jones, stellte in einem Artikel im Wall Street Journal klar, dass die russische Androhung, sich gegebenenfalls von NSTART zurückzuziehen, die Regierung nicht davon abhalten werde, alles Notwendige zum Schutze Amerikas und seiner Verbündeten zu unternehmen. Auch Verteidigungsminister Gates, Außenministerin Clinton, Staatssekretärin für Rüstungskontrolle Ellen Tauscher und die Leiterin der Verhandlungsdelegation, Rose Gottemoeller, betonten bei jedem öffentlichen Auftritt, dass das amerikanische BMD-Programm in keiner Weise durch NSTART beeinträchtigt sei. Zudem wiesen sie darauf hin, dass die unilaterale Erklärung der Russen keineswegs ungewöhnlich oder gar besorgniserregend sei – vielmehr sei es das gute Recht des Vertragspartners, sich vom Vertrag zurückzuziehen, wenn dies das nationale Interesse gebiete; schließlich habe die Bush-Regierung den ABM-Vertrag auch gekündigt.

Derzeit befasst sich das *Foreign Relations Committee* unter dem Vorsitz des Demokraten John Kerry mit dem Vertrag, hält Anhörungen ab, formuliert Bedingungen und wird schließlich über eine Resolution abstimmen. Auch andere Ausschüsse, etwa das *Intelligence Committee* und das *Armed Services Committee*, werden Regierungsmitarbeiter und Experten anhören, haben jedoch keine Abstimmungskompetenz. Der Auswärtige Ausschuss übermittelt die verabschiedete Resolution dann an den kompletten Senat, der sie debattieren und gegebenenfalls mit Abänderungen versehen wird, bevor es schließlich zur finalen Abstimmung über NSTART kommt. Die Regierung ist optimistisch, dass sie die notwendige Mehrheit hierfür erhalten wird. Bezüglich des Zeitrahmens divergieren die Einschätzungen: Ellen Tauscher und der demokratische Mehrheitsführer im Senat, Harry Reid, rechnen mit Ende 2010/Anfang 2011; Rose Gottemoeller ist optimistischer und hofft, dass der Vertrag noch im Sommer ratifiziert wird. Der Prozess kann sich, wenn die Republikaner Verzögerungsinstrumente einsetzen, in die Länge ziehen – Anfang 2011 scheint ein realistisches Datum zu sein. Präsident Medwedjew hat bei der Unterzeichnung des Vertrags in Prag erklärt, er halte einen parallelen Ratifikationsverlauf für wichtig. Die Duma wird jedoch auf den Verlauf der Debatte im Senat und mögliche Änderungen bzw. Ergänzungen wegen der gesetzlichen Befristung der russischen Ratifikation nur begrenzt Einfluss nehmen können.

Sollte sich der Prozess im Senat tatsächlich bis nach den anstehenden „Zwischenwahlen“ im November, bei denen auch ein Drittel der Senatssitze zur Wahl steht, hinziehen, kann dies die Ratifikation zusätzlich erschweren. Zwar werden die Demokraten die Mehrheit halten, doch ist aufgrund schlechter Umfragewerte für Obama der Verlust einiger Sitze wahrscheinlich. Dies erhöht die Zahl der Stimmen moderater Republikaner, die die Regierung dann für NSTART gewinnen muss.

27 Siehe www.state.gov/t/vci/rls/140184.htm (28.4.2010).

3.5 Nächste Schritte?

NSTART gilt zehn Jahre und beinhaltet die Option, den Vertrag um weitere fünf Jahre zu verlängern. Zugleich ist schon jetzt von nächsten Schritten die Rede. Die russische Regierung ist zu weiteren Gesprächen über Kontrolle und Abrüstung strategischer Waffen bereit, möchte diese aber stärker in einem multi- statt bilateralen Rahmen abhalten (Schmidt/Müller 2010). Die amerikanische Seite hingegen möchte weiterhin bilateral über Reservesprengköpfe und die substrategischen Nuklearwaffen verhandeln.

Den CTBT hat Russland bereits im Jahr 2000 ratifiziert und ist daran interessiert, dass die USA diesem Beispiel bald folgen. Äußerungen von Obama und Außenministerin Clinton sowie insbesondere von Vizepräsident Biden, der schon 1999 den vergeblichen Kampf um die Ratifikation im Senat anführte, lassen darauf schließen, dass die Regierung unmittelbar im Anschluss an die Annahme des NSTART im Senat mit der Überzeugungsarbeit beginnen wird (Biden 2010a, b). Auch die NPR (US DOD 2010c: 13) verweist auf die zentrale Bedeutung von CTBT und FMCT für den anvisierten Weg zu *Global Zero*.

Mit Blick auf den CTBT hat die amerikanische Regierung noch große Hürden zu überwinden. Insider befürchten, dass Obama bereits für NSTART so viele Zugeständnisse an die Republikaner machen muss, dass er keine Trümpfe übrig haben wird. Senator Kyl, eine der Schlüsselfiguren der Republikaner im Kongress mit Blick auf Nuklearwaffen und deren Kontrolle, lehnt den Vertrag nach wie vor ab. Ihm sagt man nach, 1999 quasi alleine für die Verhinderung des CTBT gesorgt zu haben (Isaacs 2010). Jon Kyl ist ein Überlegenheitsideologe und Nationalist, dessen Vorstellungen von Verteidigungspolitik mit Rüstungskontrolle, geschweige denn mit nuklearer Abrüstung, unvereinbar sind.

Für den nächsten Schritt in der bilateralen nuklearen Rüstungskontrolle und Abrüstung hängt viel davon ab, wie Russen und Amerikaner das Thema Raketenabwehr künftig angehen. Wenn es etwa gelänge, eine Kooperation in diesem Feld mit Moskau – wie in der NPR vage angedeutet – in die Wege zu leiten, dann wäre ein großes Problem geregelt. Jeder progressive Ansatz erfordert jedoch zwingend, dass Obama das aktuell vorhandene rüstungskontrollpolitische Moment nutzt, um innenpolitisch die notwendigen Mehrheiten dafür zu gewinnen.

4. Die Transparenzoffensive und der Plutoniumvertrag

Im Schatten der Großereignisse NSTART und NPR blieben im diesjährigen „nuklearen Abrüstungs-Frühling“ zwei weitere Ereignisse weitgehend unbeachtet: Die USA veröffentlichten erstmals in ihrer Geschichte aktuelle Sprengkopffzahlen; zudem wurden die letzten Hürden zur Abrüstung von Waffenplutonium²⁸ in den Vereinigten Staaten und in Russland beseitigt.

Beide Schritte, der amerikanisch-russische Vertrag zur Entsorgung von je 34 Tonnen Waffenplutonium und die Kundgabe der amerikanischen Sprengkopfbestände sind signifikante Schritte auf dem Weg zu einer kernwaffenfreien Welt. Mit der Unterzeichnung des Plutoniumvertrages haben beide Seiten ein zehnjähriges Patt beendet, das durch Geheimhaltungsbedenken der Russen, Technologievorbehalte der Amerikaner und Fragen der Finanzierung entstanden war. Der im Vertrag festgehaltene Kompromiss – Russland betreibt seine schnellen Reaktoren im „Abbrandmodus“, eine pragmatische Lösung bei der Verifikation sowie ein stärkeres finanzielles Engagement Moskaus – befriedigt die Ansprüche beider Seiten.

Die USA können über die Verifikation sicherstellen, dass die Russen in ihren neuen Reaktoren tatsächlich Waffenplutonium abrüsten, ohne dabei neues waffenfähiges Material zu „erbrüten“. Gleichzeitig kann Russland seine Geheimhaltungsbedürfnisse hinsichtlich der Isotopenzusammensetzung seines Waffenplutoniums befriedigen, ohne dass der Verifikationsprozess und damit dieser wichtige Abrüstungsschritt insgesamt blockiert würde.

Der Vertrag bietet langfristig eine weitere Chance. Das auf die russischen Bedürfnisse Rücksicht nehmende Verifikationssystem kann anderen eher transparenzscheuen Akteuren – etwa China – den künftigen Einstieg in die vertragsgestützte nukleare Abrüstung erleichtern. Denn es ist anzunehmen, dass es in Beijing ähnliche Vorbehalte zur Freigabe physikalischer Daten über die eigenen Sprengköpfe gibt wie in Moskau.

Die Bedeutung des Plutoniumvertrages liegt vor allem darin, dass er eine hohe Hürde auf dem Weg zu einer lückenlosen Abrüstung beseitigt. Eine solche beginnt mit der Außerdienststellung einsatzbereiter Waffen und endet bei der verifizierten Demontage der Sprengköpfe und der Entsorgung des darin enthaltenen Spaltmaterials. Der nächste logische Schritt in dieser Kette ist die verifizierte Demontage von Sprengköpfen: Er wird notwendig, wenn, wie von der Obama-Regierung angestrebt, im nächsten Abkommen einsatzbereite Reservesprengköpfe und substrategische Kernwaffen Gegenstand der Abrüstung werden sollen.

Die amerikanischen Transparenzmaßnahmen brechen ein weiteres Geheimhaltungstabu. Da die Information über die Waffenbestände die Grundvoraussetzung für multilaterale Abrüstung in den späteren Stadien des Abrüstungsprozesses ist, ist der amerikanische

28 Waffenplutonium (WPu) besitzt in seiner Isotopenzusammensetzung einen sehr hohen Anteil an Pu-239 (über 90%) und einen geringen Anteil geradzahlgiger Plutoniumisotope (Pu-238, Pu-240, Pu-242). Beim Reaktorplutonium ist der Pu-239 Anteil geringer und der Anteil der anderen Isotope entsprechend höher.

Schritt als bahnbrechend zu werten. Der frühere deutsche Außenminister Kinkel erfährt damit eine späte Bestätigung, hatte er doch bereits 1994 ein „Kernwaffenregister“ vorgeschlagen, zum Ärger der verbündeten Kernwaffenstaaten (Müller/Schaper 2009). Sechzehn Jahre später legt nun die größte Atommacht wichtige Inhalte eines solchen Registers freiwillig auf den Tisch.

4.1 Die amerikanische Transparenzoffensive

Die Veröffentlichung der Sprengkopffzahlen erfolgte ziemlich überraschend am 3. Mai diesen Jahres. Das amerikanische Verteidigungsministerium erklärte in einem über das Internet abrufbaren Datenblatt²⁹ die Gesamtgröße des US-Nukleararsenals mit 5.113 Sprengköpfen. Diese Zahl – Stand 30. September 2009 – umfasst dabei sämtliche stationierten und nicht stationierten taktischen und strategischen Sprengköpfe des aktiven Arsenals, aber nicht die etwa fünftausend zusätzlichen Atomsprengköpfe, die auf ihre Verschrottung warten.

Die Sprengkopffzahlen des amerikanischen „Stockpile“ können dabei von den aktuellen Werten des Jahres 2009 bis ins Jahr 1962 zurückverfolgt werden und geben indirekt Aufschluss, in welchem Maße die Vereinigten Staaten ihrer Abrüstungsverpflichtung gemäß Art. 6 des NVV nachgekommen sind. Sie können auch in Zukunft den Nichtkernwaffenstaaten als Maßstab dienen, um die Ernsthaftigkeit der amerikanischen Abrüstungsbemühungen zu überprüfen, wenn die USA diese Praxis fortsetzen. Gleichzeitig wird die amerikanische Transparenzoffensive über die Zeit auf andere Atommächte wachsenden Druck ausüben, ihre teilweise groteske Intransparenz (Israel verschweigt sogar seinen Kernwaffenbesitz) zu überdenken.

Großbritannien hat auf die amerikanische Transparenzoffensive bereits reagiert und am 26. Mai 2010 seinerseits seine aktuellen Sprengkopffzahlen publik gemacht.³⁰ Da auch Frankreich schon im Jahr 2008 erste quantitative Angaben zu seiner Arsenalgröße gemacht hat³¹, scheint es auch bei kleineren Atommächten keinen *grundsätzlichen* sicherheitsbedingten Anlass für Geheimniskrämerei zu geben.

29 www.defense.gov/npr/docs/10-05-03_Fact_Sheet_US_Nuclear_Transparency__FINAL_w_Date.pdf (6.5.2010).

30 Das gesamte britische Arsenal umfasst danach im Jahr 2010 nicht mehr als 225 Sprengköpfe, von denen bis zu 160 Sprengköpfe für die zukünftigen strategischen Aufgaben beibehalten werden sollen: www.fco.gov.uk/en/news/latest-news/?view=News&id=22285726 (2.6.2010).

31 Präsident Sarkozy verkündete in seiner Rede zum Stapellauf des Nuklear-U-Bootes „Le Terrible“ am 21. März 2008, dass das französische Arsenal künftig „weniger als 300 Sprengköpfe“ umfassen werde, siehe www.diplomatie.gouv.fr/en/IMG/pdf/Speech_by_Nicolas_Sarkozy__presentation_of_Le_Terrible_submarine.pdf (16.5.2010).

4.2 Fortschritte bei der Plutoniumbeseitigung

Die Beseitigung von Waffenplutonium war zwar schon im Jahr 2000 vertraglich zwischen den USA und Russland vereinbart worden, scheiterte aber regelmäßig an seiner praktischen Umsetzung: Mal waren es ungeklärte Finanzierungsfragen, mal Meinungsverschiedenheiten über die Geheimhaltungspolitik der russischen Seite, mal wiederum Vorbehalte gegen die eine oder andere Technologie, die zum Einsatz kommen sollte – der Abrüstungszug für das Waffenplutonium fuhr nicht ab.

Diese Unzulänglichkeiten scheinen inzwischen soweit bereinigt zu sein, dass es keine bedeutenden Hindernisse mehr gibt, die Plutoniumbeseitigung in Angriff zu nehmen und damit an die bereits laufenden Projekte zur Entsorgung von hochangereichertem Uran (Highly Enriched Uranium, HEU) aufzuschließen.³² Das entsprechende Abkommen, das am 13. April 2010 am Rande des Washingtoner „Nukleargipfels“ beide Außenminister unterzeichneten, ist der Startschuss für die nun endlich einsetzende Beseitigung von Waffenplutonium.

Die Vorgeschichte: das Plutonium Disposition Management Agreement (PMDA 2000)

Im Zuge der drastischen Reduzierungen der amerikanischen und sowjetischen Arsenale nach dem Ende des Kalten Krieges stellte sich in den 1990er Jahren vermehrt die Frage nach einer geeigneten Entsorgung des waffenfähigen Materials, also einer möglichst effektiven Beseitigung von HEU und Pu. Während beim HEU im Prinzip die Abreicherung unter etwa zwanzig Prozent ausreicht, steht beim Waffenplutonium diese Option nicht zur Verfügung, da so gut wie alle Plutonium-Isotopengemische waffenfähig sind. Daneben operieren die meisten Reaktoren weltweit mit Uranbrennstäben und nur etwa ein Zehntel aller Leistungsreaktoren sind zertifiziert, plutoniumhaltige Brennstäbe aufzunehmen. Das bedeutet, dass die Möglichkeiten, überschüssiges Plutonium in diesen Reaktoren zu bestrahlen, immer schon beschränkt waren.

Daher wurden für die Plutoniumbeseitigung von Anfang an mehrere Optionen ins Auge gefasst.³³ Neben dem Bestrahlen in dazu geeigneten Reaktoren wurden lange Zeit auch verschiedene sogenannte Immobilisierungsoptionen diskutiert. Diese sahen vor, das zu entsorgende Plutonium mit hochradioaktiven Substanzen zu vermischen und das stark strahlende Gemisch in einer geeigneten Form endzulagern. Damit wäre das Plutonium zwar nicht physikalisch eliminiert, aber durch den Zusatz der Strahlenbarriere nur unter großem Aufwand wieder nutzbar.

Im Lichte dieser verschiedenen Optionen einigten sich die Regierungen der Vereinigten Staaten und der Russischen Föderation im Jahr 2000, einen Teil ihres Waffenplutoniums zu immobilisieren und einen anderen Teil über ihre jeweilige Reaktorflotte zu ent-

32 Seit 1993 läuft das amerikanisch-russische „Megatons to Megawatts“-Programm: im Zuge dieses Programms wird russisches HEU abgereichert und verliert damit seine Waffenfähigkeit. Das daraus resultierende niedrig angereicherte Uran (Low Enriched Uranium, LEU) wird dann in amerikanischen Kernkraftwerken abgebrannt.

33 Einen Überblick gibt The Royal Society 2007.

sorgen. Im entsprechenden Abkommen verpflichteten sich beide Parteien jeweils 34 t dieses waffenfähigen Materials abzurüsten und damit an die bereits laufende HEU-Entsorgung anzuschließen (US DoS 2000). Obwohl die 34 t Waffenplutonium nur etwa ein Fünftel (Russland) bzw. ein Drittel (USA) der jeweiligen Bestände ausmachten, stellte die geplante Beseitigungskampagne die beiden Staaten vor eine Reihe an Herausforderungen, die den Prozess immer weiter verzögerten. Keine der beiden Parteien konnte Erfahrungen mit der Immobilisierungsoption vorweisen. Gleichzeitig fehlten in beiden Ländern für die Reaktoroption die entsprechenden Brennelementfabriken, die plutoniumhaltige Brennstäbe herstellen konnten.³⁴ Schließlich musste auch noch eine Anzahl an Leistungsreaktoren umgerüstet werden, um die neuen plutoniumhaltigen Brennstäbe aufnehmen zu können.

In Russland kamen noch zwei weitere Hürden dazu, die den Projektstart nach hinten verschoben. Erstens äußerte Moskau den Wunsch, sein Waffenplutonium in sogenannten schnellen Reaktoren zu beseitigen und zweitens wünschte man sich für dieses Entsorgungsprogramm finanzielle Unterstützung aus Washington und von der internationalen Gemeinschaft.

Beide Anliegen wurden aber von den potenziellen Geldgebern mit wenig Begeisterung aufgenommen, da schnelle Reaktoren als wenig proliferationsresistent gelten. Das Interesse Moskaus an diesen Reaktoren hatte zwar keinen militärischen Hintergrund – man besaß bereits 150 t Waffenplutonium – sondern stellte lediglich Russlands Interesse an einer zivilen Plutoniumwirtschaft dar; aber die unglückliche Verkettung dieser Energieambitionen mit Moskaus Abrüstungsprogramm sorgte bei den internationalen Sponsoren für Irritationen, sodass das Projekt bis 2007 auf der Stelle trat.

Der Kompromiss: Die gemeinsame Erklärung von 2007

Als sich abzeichnete, dass die im Jahr 2000 vertraglich geregelte Plutoniumbeseitigung in eine Sackgasse geraten war, steuerten die russischen und amerikanischen Energieministerien noch einmal um und passten in einer gemeinsamen Erklärung die Parameter ihrer Plutoniumkampagnen neu an.³⁵ So ließen die Amerikaner ihre Bedenken gegen die russischen Brüterprogramme fallen und beschränkten sich auf die pragmatische Forderung, Moskau müsse dieses Programm bei ausbleibender internationaler Finanzierung selbst tragen und die schnellen Reaktoren so betreiben, dass sie ihrer Entsorgungspflicht nachkommen, die nun auf 1,5 t pro Jahr festgeschrieben wurde.

Konkret versprach Washington 400 Millionen USD für das russische Programm bereitzustellen und damit folgende Projekte zu unterstützen:

34 Die einzigen Anlagen, die solche Brennstäbe herstellen konnten, befanden sich in Frankreich, Belgien und in Deutschland und die dort hergestellten Brennstäbe bestanden aus einem Mischoxid (MOX) von Plutonium und Uran. Diese MOX-Brennstäbe wurden in europäischen Leichtwasserreaktoren eingesetzt.

35 Joint Statement on Mutual Understanding Concerning Cooperation on the Program for the Disposition of Excess Weapon-Grade Plutonium, <http://energy.gov/news/archives/5742.htm> (5.6.2010).

- die Errichtung einer MOX-Fabrik, die Brennstoff für die schnellen Reaktoren bereitstellen soll;
- die Umrüstung des schnellen Reaktors BN-600 von HEU auf MOX;
- den Bau eines neuen schnellen Reaktors (BN-800).

Damit hatte Moskau seine gewünschte Technologieoption durchgesetzt (schnelle Reaktoren samt zugehöriger Brennelementfabrik), sich aber auch bereit erklärt, sein finanzielles Engagement für diese Option zu erhöhen. In den Vereinigten Staaten entstand zur selben Zeit die erste MOX-Fabrik, die das amerikanische Waffenplutonium verarbeiten sollte. Washington hatte sich inzwischen auch auf vier Leichtwasserreaktoren festgelegt, die mit den neuen MOX-Brennelementen beschickt werden sollten. Die Immobilisierungsoption wurde indes von beiden Seiten fallengelassen.

Der Durchbruch: das Protokoll zum PMDA 2010

Diese Kompromisse wurden am Rande des Nuclear Security Summits im April 2010 noch einmal in einem formalen Protokoll festgehalten (US DoS 2010b). Dieses Protokoll aktualisiert den PMDA vom Jahre 2000 mit allen Kompromissen, die beide Seiten nun akzeptierten: Moskau trägt den Großteil der Kosten für sein Entsorgungsprogramm selbst³⁶ und bekommt dafür keine Einwände gegen seine schnellen Reaktoren mehr zu hören. Gleichzeitig werden die russischen Reaktoren im „Burner“-Modus operieren, und somit stets mehr Plutonium im Reaktorkern eliminieren als im Reaktormantel neu erbrüten. Des Weiteren werden – nach Maßgabe des Protokolls – die Anlagen in den USA und Russland bis 2018 soweit fertiggestellt bzw. umgerüstet, dass dann endlich mit der Entsorgungskampagne begonnen werden kann. Die minimale Entsorgungsrate soll dabei 1,3 t pro Jahr betragen und im Laufe der Kampagne erhöht werden.

Die Entsorgungskampagnen finden unter gegenseitiger Aufsicht statt, so dass jede Vertragspartei Masse und Qualität des beseitigten Plutoniums überprüfen kann. Russland ist es dabei nach wie vor erlaubt, sein Waffenplutonium vor der Inspektion mit anderen Plutoniumzusätzen zu mischen, um so dessen isotopische Zusammensetzung – ein nach wie vor streng gehütetes Militärgeheimnis – zu verwischen. Bereits im nächsten Jahr sollen dann zusammen mit Experten der IAEO die praktischen Details der Verifikation erarbeitet werden.

Das Protokoll zum PMDA erlaubt erstmals, konkrete Zeithorizonte für die Abrüstung von Waffenplutonium zu formulieren. Man kann zwar einwenden, dass die entscheidenden Weichen für die Plutoniumbeseitigung bereits von Obamas Vorgängerregierungen gelegt wurden und die Plutoniumkampagne möglicherweise auch ohne feierliche Unterzeichnung des Protokolls gestartet wäre. Damit bliebe es aber immer noch Obamas Verdienst, diese Frage im diesjährigen „nuklearen Abrüstungs-Frühling“ geschickt mit seinen weiteren Vorstößen in der Nuklearfrage verquickt zu haben.

36 Russlands Außenminister Lavrov erklärte am Rande des Nukleargipfels noch einmal explizit, sein Land sei bereit, auch ohne Hilfe von Drittstaaten die notwendigen 2,5 Milliarden USD aufzubringen.

5. Fazit – Nukleare Abrüstung: Ist das Glas halb voll oder halb leer?

Obama hat während der ersten 15 Monate seiner Amtszeit ein großes Tempo in der nuklearen Abrüstungspolitik vorgelegt. Er hat sich in seiner berühmten Prager Rede im April 2009 zum hochgesteckten, wenngleich langfristigen Ziel einer Welt ohne Atomwaffen bekannt. Seine Regierung hat eine Reihe von Initiativen gestartet oder wiederbelebt, die uns Europäer nach den verlorenen Jahren der Ära Bush schon aufgrund des an den Tag gelegten Proaktivismus verwöhnt und dem Präsidenten sogar den Friedensnobelpreis beschert hat. An dem Fernziel *Global Zero* aber muss sich seine Abrüstungspolitik auch messen lassen. Obama bleibt in den Augen vieler Kritiker weit hinter den Erwartungen zurück, die er selbst geweckt hat. Anderen, insbesondere konservativen Zeitgenossen des sicherheitspolitischen Establishments in Washington, geht er viel zu weit und so sehen sie schon das Ende der amerikanischen Überlegenheit nahen.

Die Regierung hat die vom Kongress eigentlich für Herbst 2009 angeforderte Nuclear Posture Review mit einiger Verspätung Anfang April 2010 vorgelegt. Diese Verspätung erklärt sich auch mit der Tatsache, dass mit der Amtsübernahme Obamas ein Paradigmenwechsel für den Einsatz von Nuklearwaffen stattgefunden hat. Während Bush Nuklearwaffen auch für bis dahin konventionelle Aufgaben einsetzen wollte, verfolgt Obama das umgekehrte Ziel und will nukleare Missionen durch konventionelle Einsatzmittel ersetzen. Die Befürworter der Verminderung der Rolle von Nuklearwaffen haben sich mit den Konservativen im Pentagon auf einen Kompromiss verständigt. Für die Effizienzverbesserung der vorhandenen Atomsprengköpfe sowie der konventionellen Aufrüstung im Bereich der Raketenabwehr und der Fähigkeiten zum weitreichenden konventionellen Angriff sind die pragmatischen Konservativen in Washington zu einer Verminderung des Aufgabenspektrums amerikanischer Nuklearwaffen bereit. Dieser Kompromiss kann für NSTART und mit viel Glück auch für den CTBT funktionieren – ob er darüber hinaus tragen wird, ist gegenwärtig schwer zu beurteilen. Denn die Finanz- und Wirtschaftskrise sowie die Kosten des militärischen Engagements im Nahen Osten und Zentralasien lassen größere Ausgabensteigerungen für neue konventionelle Fähigkeiten kaum zu. Insofern sind entsprechende Sicherheitsgewinne kaum zu erwarten. Die entscheidende Frage wird daher sein, inwieweit die moderaten Kräfte im konservativen Sicherheitsestablishment in zukünftigen Rüstungskontrollvereinbarungen ein verlässliches Sicherheitsinstrument erblicken werden und auf globale militärische Dominanz zu verzichten bereit sind. Ohne diesen Einstellungswandel zu Rüstungskontrolle und Abrüstung bei zumindest Teilen der Konservativen ist die weitere Zukunft von Obamas nuklearer Vision ungewiss.

Obwohl sie sich in einigen Teilen deutlich von der Vorgängerdoktrin von 2002 unter Bush unterscheidet, kann die NPR nur in Maßen überzeugen, wenn der Maßstab nukleare Abrüstung angelegt wird. Sie bekennt sich eindeutig zum Ziel der kernwaffenfreien Welt, erkennt die Verpflichtung der USA unter Artikel 6 des NVV zu nuklearer Abrüstung an, bestätigt den Willen zu bi- und multilateraler Rüstungskontrolle und in deren Rahmen zu weiteren, über NSTART hinausgehenden Abrüstungsmaßnahmen, die auch substrategische Kernwaffen sowie Reservesprengköpfe umfassen sollen, begrenzt die Ein-

satzszenarien für Nuklearwaffen und erweitert die negativen Sicherheitsgarantien für Nichtkernwaffenstaaten. Außerdem schlägt sie einen freundlicheren Ton gegenüber Russland und China an, stellt Kooperationsmöglichkeiten sowie einen stabilitätsfördernden Dialog in Aussicht und nimmt deren strategische Besorgnisse aufgrund der amerikanischen BMD- und konventionellen Offensivkapazitäten wahr.

Auf der anderen Seite enthält sie jedoch Maßnahmen, die diese Besorgnisse weiter verschlimmern werden. Beschränkungen des eigenen Raketenabwehrprogramms werden ausdrücklich abgelehnt; vielmehr wird dessen Wichtigkeit für die eigene Sicherheit betont. Die Reduzierung schneller Aufwuchskapazitäten strategischer Nuklearwaffen verschiebt die NPR ebenfalls. „Reassurance“ für Russland oder China sähe anders aus. Ferner sollen die in NSTART anvisierten moderaten nuklearen Abrüstungsschritte durch konventionelle Kapazitäten – die Entwicklung des *prompt global strike* eingeschlossen – ausgeglichen werden. Dass die konventionelle Überlegenheit ein Anreiz für andere darstellt, nuklear aufzurüsten oder an bestehenden Kernwaffenarsenalen festzuhalten, wird nicht reflektiert. Die NPR zeichnet daher ein zwiespältiges Bild; den positiven deklaratorischen Signalen stehen Maßnahmen gegenüber, die dem nuklearen Abrüstungsprozess schnell Grenzen setzen können. Diese Ambivalenzen sind vor allem dem Zwang geschuldet, konservative Elemente im Senat und Pentagon einzubinden.

Ebenso wie die NPR kritisieren Abrüstungsbefürworter NSTART als nicht mutig genug, da die effektiven Reduzierungen – Moskau darf gar die Anzahl seiner Trägersysteme erhöhen – bescheiden ausfallen. Doch ist der Vertrag vor allem als Türöffner eines neuen (bilateralen) Abrüstungsprozesses zu verstehen – darin liegt sein größter Wert. Den Nichtkernwaffenstaaten zeigt er, dass beide Kernwaffengroßmächte ihre Abrüstungsverpflichtungen wieder ernst zu nehmen beginnen. Dieser Effekt stärkt das Nichtverbreitungsregime. Damit der Vertrag in Kraft treten kann, muss die Regierung jedoch einige republikanische Senatoren für die Ratifikation gewinnen. Der Preis dafür ist hoch: Im Haushaltsentwurf für das Fiskaljahr 2011 ist ein 13-prozentiger Anstieg des Budgets für die Modernisierung des Nuklearwaffenkomplexes vorgesehen. Die Regierung muss zudem bei jeder Gelegenheit versichern, dass NSTART keine Einschränkungen für das amerikanische BMD-Programm und für strategische konventionelle Offensivoptionen bedeutet. Insbesondere dieser Punkt wird sich im weiteren Abrüstungsprozess als schwerwiegende Hypothek erweisen. Ob die Regierung nach diesem Kraftakt der Ratifikation noch genug Trümpfe im Ärmel hat, um einen weiteren Meilenstein der nuklearen Abrüstung, den CTBT, im Senat ratifizieren zu lassen, ist ungewiss.

Der Plutoniumvertrag und die einseitigen Transparenzmaßnahmen der USA schlagen positiv zu Buche. Dass die russische Seite weder bei der Deklaration der Sprengkopffzahlen³⁷ noch bei der Offenlegung des Plutoniumvektors mit den Amerikanern mitziehen will, ist bedauerlich. Dennoch ist mit dem angepassten Plutoniumvertrag ein Instrument

37 Moskau hat während der Überprüfungskonferenz zum diesjährigen NVV zwar eine Broschüre mit russischen Sprengkopffzahlen zirkulieren lassen, doch die Zahlen waren weder aktuell noch vollständig und damit nicht aussagekräftig. Vgl. den Strategic Security Blog der Federation of American Scientists: www.fas.org/blog/ssp/2010/05/russiaccount.php (5.6.2010).

geschaffen worden, das Perspektiven für den weiteren Abrüstungsprozess eröffnet: für die verifizierte Demontage der Sprengköpfe, für die Einbeziehung der Altbestände an Spaltstoff in die Abrüstung – im Rahmen des FMCT oder separat – und für die Einbindung weiterer, gleichfalls geheimhaltungsbedachter, Nuklearmächte in den Abrüstungsprozess. Die Kundgabe der US-Sprengkopfbestände setzt ein Vorbild für Transparenzmaßnahmen anderer; hier ist Washington seiner Führungsrolle gerecht geworden.

Insgesamt betrachtet ist das Abrüstungs-Glas halb *voll*: Obama hat den Abrüstungsprozess, der unter seinem Vorgänger zum Erliegen kam, wiederbelebt. Nukleare Rüstungskontrolle und Abrüstung können die Stichwörter sein, mit denen man einmal die Außenpolitik seiner ersten zwei Amtsjahre charakterisieren wird. Er hat die Initiative ergriffen und mit der NPR, dem NSTART, dem Plutoniumvertrag und den einseitigen Transparenzmaßnahmen einen lange Zeit verloren gegangenen Schwung in die Abrüstungsagenda gebracht. Dies ist eine große Chance – ob sie genutzt wird, entscheidet sich vor allem im amerikanischen Senat, dessen konservative Mitglieder dem Präsidenten wohl große Steine in den Weg zu seinem Fernziel *Global Zero* legen werden.

Die kritischen Rückfragen an die amerikanische Politik dürfen daher den Blick nicht auf das Wesentliche verstellen: Präsident Obama ist im Bereich der nuklearen Abrüstung der beste US-Präsident, den die Welt je gesehen hat. Zwar sagt das ebenso viel über seine Vorgänger aus wie über den jetzigen Amtsträger, aus der Sicht einer Gruppe abrüstungsbefürwortender Friedensforscher ist es indes in jedem Fall ein Kompliment. Um so besorgter stimmt der Umstand, dass der Präsident, an dessen persönlichem Engagement für das Ziel der kernwaffenfreien Welt wir nicht zweifeln, sich durch die innenpolitischen Konstellationen bereits jetzt, da seine eigene Partei die Mehrheit in beiden Häusern des Kongresses hält, zu erheblichen Konzessionen genötigt sieht. Denn er braucht die vorsichtigeren Verteidigungspolitiker in der eigenen Partei, er braucht die Rückendeckung durch die politisch eminent einflussreiche militärische Führung und er braucht auf jeden Fall zehn republikanische Stimmen im Senat, um die Zustimmung zur Ratifizierung von NSTART zu erwirken und später auch den Teststoppvertrag durchzubringen. Der Zwang zu Zugeständnissen lässt Schlimmes für den Fall erahnen, dass die Republikaner, beherrscht vom rechten Parteiflügel, wieder die Oberhand im Kongress und gar die nächste Präsidentschaftswahl gewinnen.

Vor diesem Hintergrund hat es keinen Sinn, dass sich jetzt Abrüstungsbefürworter innerhalb und außerhalb der Vereinigten Staaten in scharfer Kritik an Obama ergehen. Sinnvoller ist es, die Reihen zu schließen und in der Öffentlichkeit für die Unterstützung von Obamas Abrüstungsplänen zu werben. Zugleich sollten die Folgen, die das Offenhalten von Raketenabwehr, strategischer konventioneller Offensive und dem Wiederaufwuchs des einsatzbereiten Kernwaffenarsenals in Moskau und Beijing nach sich ziehen, intensiv öffentlich diskutiert werden. Für den strategischen Dialog mit diesen beiden Partnern braucht die Regierung größere Spielräume, als ihr der im amerikanischen Sicherheitsestablishment mit seinen Überlegenheitsträumen und Feindbildern eingeschlossene Diskurs zugesteht.

Hierin ist auch eine wichtige Aufgabe der Bundesregierung zu sehen, die gerade im Verhältnis zu Russland konsequent die Politik der „reassurance“ betreibt, ohne sich dabei

auf das von amerikanischen Experten entwickelte Konzept zu berufen (Steinbruner 2000; Lebow/Stein 1993). Dessen Grundgedanke ist denkbar einfach: Unter den Großmächten der Welt gibt es keine einzige, die auf den Krieg mit einer anderen aus ist. Die wesentliche Aufgabe besteht daher darin, diese guten Absichten in der eigenen Sicherheits- und Verteidigungspolitik so glaubwürdig abzubilden, dass bestehende Bedrohungsängste verschwinden und Vertrauen entsteht. Dies ist ohne Risiko für die eigene Sicherheit möglich. Dass dieser ebenso schlichte wie richtige Grundgedanke im amerikanischen Sicherheitsdenken nicht fest verankert ist, ja, von den Kräften der republikanischen Rechten explizit bekämpft wird, ist für die US-Sicherheitspolitik ein großes Handicap.

In Gesprächen mit amerikanischen Verteidigungspolitikern gilt es, mit der für Verbündete erforderlichen Empathie und Diskretion Besorgnissen Ausdruck zu geben, dass die Weigerung, jeglichen Begrenzungen für Raketenabwehr und für weitreichende konventionelle Angriffsoptionen zuzustimmen, nicht nur den Abrüstungsprozess früher oder später anhalten, sondern auch mit hoher Wahrscheinlichkeit Gegenmaßnahmen provozieren wird. Diese Gegenmaßnahmen werden auf Kosten der Stabilität zu einer neuen Rüstungsspirale führen.

Die Einbeziehung der substrategischen Nuklearwaffen in die Rüstungskontrolle und der Abzug dieser noch in Deutschland verbliebenen Waffen ist ein besonderes deutsches Anliegen. Die amerikanische Regierung hat deren Verzichtbarkeit signalisiert, zugleich aber aus Respekt vor den Sicherheitswahrnehmungen mancher Bündnispartner auf deren schnellen Abzug verzichtet und strebt stattdessen ihre Einbeziehung in die nächste Runde amerikanisch-russischer Verhandlungen an. Die Bundesregierung sollte ihre eigenen Präferenzen weiterhin deutlich machen. Zugleich sollte sie im Bündnis darauf dringen, energisch an der Schaffung von Rahmenbedingungen zu arbeiten, die die Sicherheitsbedürfnisse der osteuropäischen Partner auch ohne die Präsenz solcher Waffen in Europa befriedigen und es zugleich Russland erlauben, die Rolle der substrategischen Waffen in der eigenen Verteidigungspolitik zu reduzieren. Zu diesen Rahmenbedingungen zählen die Ratifizierung des angepassten KSE-Vertrages und der Verzicht auf eine künftige NATO-Erweiterung nach Osten.

Die Welt ohne Kernwaffen bleibt ein Menschheitstraum. Allerdings ist sie auch eine nüchterne, realpolitische Notwendigkeit im Lichte der Alternativen, der nuklearen Aufrüstung einer ständig wachsenden Zahl von Staaten und der damit zunehmenden Zugriffsmöglichkeiten von Terroristen auf Kernwaffen und -material. Dem Menschheitstraum hat uns die Politik der Obama-Regierung ein bescheidenes Stück näher gebracht. Zugleich ist erneut deutlich geworden, welche gewaltigen Hindernisse auf dem Weg zu diesem Ziel liegen – nicht zuletzt in den USA selbst.

Literatur

- Biden, Joe* 2010a: A Comprehensive Nuclear Arms Strategy, LA Times, 7.4.2010.
- Biden, Joe* 2010b: The Path to Nuclear Security: Implementing the President's Prague Agenda, Remarks at National Defense University, 18.2.2010, in: www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-vice-president-biden-national-defense-university (1.5.2010).
- Butt, Yousaf* 2010: Nuclear Exchange: RRW for CTBT?, in: www.thebulletin.org/web-edition/op-eds/nuclear-exchange-rrw-ctbt (8.6.2010).
- Carnegie Endowment for International Peace* (Hrsg.) 2010: International Perspectives on the Nuclear Posture Review, Transcript of Discussion with Gary Samore, Washington, DC, in: www.carnegieendowment.org/files/0421_transcript_samore.pdf (3.5.2010).
- Daalder, Ivo/Lodal, John* 2008: The Logic of Zero, Foreign Affairs, Jg. 87, Nr. 6, S. 80-95.
- Franceschini, Giorgio/Schaper, Annette* 2006: Nuclear Weapons Research and Modernization Without Nuclear Testing. The CTBT in Danger?, PRIF Report Nr. 77, Frankfurt/M.
- Felgenhauer, Pavel* 2010: Moscow Signs the Nuclear Arms Treaty: Raising Hope for Additional Progress (Eurasia Daily Monitor Jg. 7, Nr. 68), in: www.jamestown.org/programs/edm/archivesedm/2010/ (28.4.2010)
- Ferguson, Charles D.* 2002: Mini-Nuclear Weapons and the U.S. Nuclear Posture Review, in: <http://cns.miis.edu/stories/020408.htm> (2.5.2010).
- Gottmoeller, Rose* 2010a: Speech at Arms Control Association's Meeting, Washington, DC, 26.4.2010, in: www.america.gov/st/texttrans-english/2010/April/20100430191755eaifas0.9527966.html (5.6.2010).
- Gottmoeller, Rose* 2010b: Opening Statement to the Senate Foreign Relations Committee June 16, 2010, in: <http://foreign.senate.gov/imo/media/doc/gottmoellerTest-imony100615p.pdf> (16.6.2010).
- International Commission on Nuclear Non-Proliferation and Disarmament (ICNND)* 2009: Eliminating Nuclear Threats. A Practical Agenda for Global Policymakers, Canberra/Tokio.
- Isaacs, John* 2010: START Follow-on: The Senate Calculus, in: <http://thebulletin.org/web-edition/features/start-follow-the-senate-calculus> (1.5.2010).
- Kipp, Jacob W.* 2010: Moscow's Perspective on the Tactical Gamble and Strategic Consequences of the New START Treaty: Part Two (Eurasia Daily Monitor, Jg. 7, Nr. 67), in: www.jamestown.org/programs/edm/archivesedm/2010/ (28.4.2010).
- Kristensen, Hans/Norris, Robert S.* 2009: Nuclear Notebook: U.S. Nuclear Forces, 2009, in: <http://thebulletin.metapress.com/content/f64x2k3716wq9613/fulltext.pdf> (3.5.2010).
- Kristensen, Hans/Norris, Robert S.* 2010: Russian Nuclear Forces, 2010, in: <http://thebulletin.metapress.com/content/4337066824700113/fulltext.pdf> (3.5.2010).

- Lebow, Richard Ned/Stein, Janice* 1993: *We All Lost the Cold War*, Princeton, NJ.
- Mello, Greg* 2010: The Obama Disarmament Paradox, in: www.thebulletin.org/web-edition/op-eds/the-obama-disarmament-paradox (6.6.2010).
- MacKenzie, Donald/Spinardi, Graham* 1995: Tacit Knowledge, Weapons Design, and the Uninvention of Nuclear Weapons, in: *The American Journal of Sociology*, Jg. 101, Nr. 1, S. 44-99.
- Müller, Harald/Schaper, Annette* 2003: US Nuklearpolitik nach dem Kalten Krieg, HSFK-Report Nr. 3, Frankfurt/M.
- Müller, Harald* 2005: Vertrag im Zerfall? Die gescheiterte Überprüfungskonferenz des Nichtverbreitungsvertrags und ihre Folgen, HSFK-Report Nr. 4, Frankfurt/M.
- Müller, Harald/Sohnius, Stephanie* 2006: Intervention und Kernwaffen. Zur neuen Nukleardoktrin der USA, HSFK-Report Nr. 1, Frankfurt/M.
- Müller, Harald* 2009: Was wäre, wenn? Wie kann sich die internationale Gemeinschaft in einer kernwaffenfreien Welt gegen Regelbrecher durchsetzen?, HSFK-Report Nr. 4, Frankfurt/M.
- Müller, Harald/Schaper, Annette* 2009: Transparenz für die kernwaffenfreie Welt. Konzepte für ein Kernwaffen- und Spaltmaterialregister, HSFK-Report Nr. 10, Frankfurt/M.
- Pincus, Walter* 2010: Arms Treaty Shouldn't Constrain U.S. Missile Defenses, *Washington Post*, 20.4.2010.
- Sauer, Tom* 2009: A Second Nuclear Revolution: From Nuclear Primacy to Post-Existential Deterrence, in: *Journal of Strategic Studies*, Jg. 32, Nr. 5, S. 745-766.
- Schaper, Annette* 2009: Verifikation der Abrüstung von Kernmaterial, HSFK-Report Nr. 3, Frankfurt/M.
- Schmidt, Hans-Joachim/Müller, Harald* 2010: Zwischen Selbstbehauptung und Kooperationsignalen: Zur Einschätzung der neuen russischen Militärdoktrin, HSFK-Report Nr. 1, Frankfurt/M.
- Steinbruner, John* 2000: *Principles of Global Security*, Washington, DC.
- The Royal Society* 2007: *Strategy Options for the UK's Separated Plutonium*, London.
- US Department of Defense [DoD]* 2002: Nuclear Posture Review Report 2002, in: www.defense.gov/news/jan2002/d20020109npr.pdf (2.5.2010).
- US Department of Defense* 2010a: Ballistic Missile Defense Review Report, in: www.defense.gov/bmdr/docs/BMDR%20as%20of%2026JAN10%200630for%20web.pdf (21.05.2010).
- US Department of Defense* 2010b: Quadrennial Defense Review, in: www.defense.gov/qdr/images/QDR_as_of_12Feb10_1000.pdf (21.5.2010).

- US Department of Defense* 2010c: Nuclear Posture Review Report 2010, in: www.defense.gov/npr/docs/2010%20Nuclear%20Posture%20Review%20Report.pdf (3.5.2010).
- US Department of Defense* 2010d: Fact Sheet: Increasing Transparency in the U.S. Nuclear Weapons Stockpile, in: www.defense.gov/npr/docs/10-05-03_Fact_Sheet_US_Nuclear_Transparency_FINAL_w_Date.pdf (29.5.2010).
- US Department of State* [DoS] 1991: Strategic Arms Reduction Treaty I, in: www.state.gov/www/global/arms/starhtml/start/treatytc.html#TREATYTOC (21.5.2010).
- US Department of State* 2000: Agreement between the Government of the United States and the Government of the Russian Federation concerning the Management and Disposition of Plutonium Designated as No Longer Required for Defense Purposes and Related Cooperation, in: www.fissilematerials.org/blog/docs/PMDA2000.pdf (31.5.2010).
- US Department of State* 2001: Fact Sheet: START Treaty Final Reductions, in: www.fas.org/nuke/control/start1/news/startfinalnum.htm (3.5.2010).
- US Department of State* 2002: Strategic Offensive Reduction Treaty, in: www.armscontrol.org/documents/sort (3.5.2010).
- US Department of State* 2010a: New Strategic Arms Reduction Treaty, in: www.state.gov/documents/organization/140035.pdf (19.4.2010).
- US Department of State* 2010b: Protocol to the Agreement between the Government of the United States and the Government of the Russian Federation Concerning the Management and Disposition of Plutonium Designated as No Longer Required for Defense Purposes and Related Cooperation, in: www.state.gov/documents/organization/140694.pdf (20.5.2010).
- US National Nuclear Security Administration* [NNSA] 2010: National Nuclear Security Administration FY 2011 – FY 2015 Budget Outlook, Washington DC.
- Walker, Sophie* 2010: Senate Consideration of New START: The Battle for Ratification, in: www.nti.org/e_research/e3_new_start_senate_consideration.html (29.4.2010).
- Yenikeev, Victor* 2010: US and Russian Legislators Discuss Path to START Ratification, in: *The Voice of Russia*, 19. April.

Abkürzungsverzeichnis

ABM	Anti-Ballistic Missile
BMD	Ballistic Missile Defense
CTBT	Comprehensive Test Ban Treaty
DoD	Department of Defense
DoS	Department of State
FMCT	Fissile Material Cut-off Treaty
FY	Fiscal Year
HEU	Highly Enriched Uranium
IAEO	Internationale Atomenergie-Organisation
ICBM	Intercontinental Ballistic Missile
INF	Intermediate-Range Nuclear Forces
KSE	Konventionelle Streitkräfte in Europa
LEP	Life Extension Programs
MOX	Mischoxid
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NFU	No First Use
NIF	National Ignition Facility
NNSA	National Nuclear Security Administration
NPR	Nuclear Posture Review
NSART	New Strategic Arms Reduction Treaty
NTM	Nationale technische Maßnahmen
NVV	Nuklearer Nichtverbreitungsvertrag
OSI	On-Site Inspections
PMDA	Plutonium Disposition Management Agreement
Pu	Plutonium
RRW	Reliable Replacement Warhead
SLBM	Submarine Launched Ballistic Missile
START	Strategic Arms Reduction Treaty
SORT	Strategic Offensive Reductions Treaty
WPu	Waffenplutonium